

Discussion Paper

C 117
2003

Zentrum für Europäische Integrationsforschung
Center for European Integration Studies
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Ludger Kühnhardt

Welche Grenzen setzt die Globalisierung der europäischen Integration?

ISSN 1435-3288

ISBN 3-936183-17-1

Zentrum für Europäische Integrationsforschung
Center for European Integration Studies
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Walter-Flex-Straße 3
D-53113 Bonn
Germany

Tel.: +49-228-73-1880
Fax: +49-228-73-1788
<http://www.zei.de>

Prof. Dr. Ludger Kühnhardt, Jahrgang 1958, ist Direktor am Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI) der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn. Von 1991 bis 1997 war er Ordinarius für Politikwissenschaft an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg und 1994/95 Dekan der dortigen Philosophischen Fakultät IV. Nach Studien der Geschichte, Philosophie und Politikwissenschaft in Bonn, Genf, Tokyo und Harvard, Promotion mit einer Arbeit über das Weltflüchtlingsproblem und Habilitation mit einer Studie über die Universalität der Menschenrechte war er von 1987 bis 1989 Mitarbeiter des Bundespräsidenten Richard von Weizsäcker. Verschiedene Gastprofessuren und internationale Forschungsaufenthalte.

Publikationsauswahl: Europäische Union und föderale Idee, München 1993; Revolutionszeiten. Das Umbruchjahr 1989 im geschichtlichen Zusammenhang, München 1994; Von der ewigen Suche nach Frieden. Immanuel Kants Vision und Europas Wirklichkeit, Bonn 1996; Beyond divisions and after. Essays on democracy, the Germans and Europe, New York/Frankfurt a. M. 1996; (mit Hans-Gert Pöttering) Kontinent Europa, Zürich 1998; Zukunftsdenker. Bewährte Ideen politischer Ordnung für das dritte Jahrtausend, Baden-Baden 1999; Von Deutschland nach Europa. Geistiger Zusammenhalt und außenpolitischer Kontext, Baden-Baden 2000; Constituting Europe, Baden-Baden 2003.

Ludger Kühnhardt

Welche Grenzen setzt die Globalisierung der europäischen Integration?

I. Schlagworte als bewegliche Ziele mit begrenzter Erklärungskraft

Jede auch nur oberflächliche Durchsicht der sozialwissenschaftlichen Literatur kommt zu dem Ergebnis, daß “Globalisierung” das Schlagwort schlechthin geworden ist, mit dem der derzeitige Entwicklungsweg der Erde charakterisiert wird. Theoretiker der internationalen Beziehungen scheinen den Prozeß der Globalisierung als den entscheidenden Motor hinter der neu entstehenden Weltordnung zu begreifen.¹ Wirtschaftswissenschaftler verfestigen die Annahme von der Globalisierung als dem wichtigsten Paradigma der gegenwärtigen Weltentwicklung mit empirischen Befunden. Geschichtliche Logik unterstützt ebenfalls die These von der anhaltenden und unvermeidlichen Richtung hin zur Globalisierung. In der politischen Arena wird der Begriff der Globalisierung - eher vielleicht auf der politischen Linken - als Inbegriff all jener Kräfte verstanden, die die Formulierung der wichtigsten innen- wie außenpolitischen Konzepte bestimmen. Trotz der Abwesenheit einer klaren Definition dessen, was Globalisierung eigentlich sein soll und was der Begriff meint, hat dieses Schlagwort größere Verbreitung und wohl auch Anerkennung gefunden als jedes andere Wort, mit dessen Hilfe die

1 Dies gilt auch für die Kontextualisierung der politischen Entwicklungen im gegenwärtigen Europa, vgl. Howard J. Wiarda, European Politics in the Age of Globalization, Fort Worth: Harcourt Publishers 2001.

Entwicklung der Welt nach dem Ende des Kalten Krieges beschrieben werden soll.

Globalisierung - das Wort soll die nie endende Ausdehnung des Marktprinzips und einer marktgestützten Kultur beschreiben, die von Wissenschaft und Technologie angetrieben wird und zu immer intensiverer Interdependenz und Kooperation zum Wohle der maximalen Nutzung wirtschaftlicher und kultureller Möglichkeiten in der Welt führt. Globalisierung bedeutet den exponentiellen Anstieg im grenzüberschreitenden Austausch von Waren und Dienstleistungen, Kapital und Wissen. Kritiker der Globalisierung haben auf die sozialen Kosten hingewiesen; sie haben von Globalisierungsverlierern gesprochen, davon, daß Globalisierung einen Anschlag auf geprägte regionale, lokale oder persönliche Identitäten bedeutet, und sie haben auf populistische und xenophobe politische Rückschläge hingewiesen.² Globalisierung wird verstanden als unausweichlich verbunden mit Phänomenen der Individualisierung. Daher ist es häufig schwierig, einen politischen Kontext herzustellen, um die Dimensionen der Globalisierung zu erfassen und zu gestalten, wie die Debatten um die sogenannte Tobin-Steuer und andere Vorschläge zur Regulierung der weltweiten Marktentwicklungen gezeigt haben. Einige Autoren sind sogar so weit gegangen, Globalisierung als das Ende der Politik und als das Ende des etablierten Nationalstaates zu bezeichnen, da die Globalisierung Kräfte freisetzt, die alle gewohnten Begriffe territorialgestützter Loyalität und Macht unterlaufe.

Wie es üblicherweise mit vereinfachenden Schlagworten der Fall ist, die eine ganze Epoche charakterisieren sollen, so werden sich auch die Definitionen und Einschätzungen der Globalisierung mit den Entwicklungsprozessen, die ihnen zugrundeliegen, weiterentwickeln. Es bleibt also abzuwarten, ob Globalisierung tatsächlich das neue „Goldene Zeitalter“ eines neuen, globalen Jahrhunderts jenseits der Moderne bedeutet, das alle bisherigen Kategorien von Raum und Zeit sprengt und das menschliche Leben neu organisiert mit dem Ziel von Frieden und

2 Vgl. Saskia Sassen/Kwame Anthony Appiah (Hrsg.), *Globalization and its Discontents*, New York: New Press 1998; Dietmar Loch/Wilhelm Heitmeier (Hrsg.), *Schattenseiten der Globalisierung*, Frankfurt: Suhrkamp 2001.

Wohlergehen, Stabilität und Modernität, Konsum und Individualismus in allen Ecken der Erde, wie es der Stanford-Soziologe Martin Albrow in seinem weitbeachteten Panorama entworfen hat.³ Es kann aber auch naturgemäß damit enden, daß Globalisierung als eine intellektuelle Nebelwolke überführt wird, die in kleine Regentropfen zerplatzt, so wie es in Kinderliedern besungen wird. Bezeichnenderweise stammen die bisher besten Beschreibungen dessen, was Globalisierung bedeutet, von Journalisten, deren Bücher hingegen auch im wissenschaftlichen Unterricht studiert werden.⁴ Inwieweit dies selbst ein Vorgang der Globalisierung ist, ließe sich einmal untersuchen. Aber jedenfalls gilt weiterhin, daß nach aller Augenscheinlichkeit die Globalisierung bisher zumindest unvollständig geblieben ist und an vielen Orten der Erde in der Einmaligkeit und Wunderbarkeit ihres Charakters in Frage gestellt wird.⁵ In dieser Abhandlung soll keine weitere Definition der Globalisierung versucht werden. Globalisierung wird vielmehr in der rumphaftesten Form verstanden, die sich aus der Literatur herausdestillieren läßt: Angetrieben von Wissenschaft und Technologie entsteht ein globaler Markt, geleitet von einer unsichtbaren Hand und zunehmend wirksam zum Wohle der ganzen Menschheit, sofern sie seine Kategorien akzeptiert und es versteht, sich auf sie einzulassen. Dieser Allerweltsdefinition steht die Fundamentalkritik an der Globalisierung gegenüber derzufolge der Markt allein kein Paradies auf Erden schafft und demzufolge Globalisierung in der Gefahr steht, zu einer

3 Martin Albrow, *The Global Age. State and Society beyond Modernity*, Stanford: Stanford University Press 1997.

4 vor allem Thomas Friedman, *The Lexus and the Olive Tree*, New York: Farrar, Straus, Giroux 2000 (überarbeitete Fassung).

5 Neben den vielen Historikern, die den Transfer von Kulturen und Religionen in früheren Zeiten über Kontinente hinweg studiert haben, weisen auch Ökonomen auf die begrenzte Einmaligkeit der Globalisierung als eines Vorgangs grenzenloser wirtschaftlicher Interaktion hin; vgl. Paul Hirst, *The Myth of Globalization*, in: Menno Vellinga (Hrsg.), *The Dialectics of Globalization. Regional Responses to World Economic Processes: Asia, Europe, and Latin America in Comparative Perspective*, Boulder: Westview 2000, Seite 23: "Indeed, if globalization ever existed, it was during the Belle Epoque. Several major states had high trade to GDP ratios, and these were not exceeded in the period of rapid growth after 1945 - France's ratio in 1913 was 35.2 and in 1973 it was 29.0 percent; Germany's was

Ideologie zu verkommen, die von den Asymmetrien und Entfremdungsphänomenen wegschaut, die sie selbst produziert. Wie weit auch immer Globalisierung mit ihren Wirkungen der Interdependenz gehen wird, enorme Disparitäten werden auf dieser Welt bestehen bleiben, gleichgültig wie weitreichend die transformierenden Wirkungen im Bereich der Kommunikationsmittel und die Auswirkungen der Technologie sein werden. Die Zahl der Weltbürger, die die Früchte der Finanzmärkte und der grenzüberschreitenden Aktivitäten internationaler Firmen und aller materiellen wie immateriellen Aspekte wirklich ernten werden, wird begrenzt bleiben. Einige der extremeren Debatten über Nutz und Frommen der Globalisierung erscheinen wie eine Neuauflage der Dispute zwischen Adam Smith und Karl Marx sowie ihrer Akolythen.

Eine der Spekulationen über die Globalisierung betrifft die Dialektik ihrer Auswirkungen. Globalisierung kann, wie Peter van Ham, einer ihrer Analytiker argumentiert, als ein dialektischer Prozeß verstanden werden, bei dem die homogenisierenden Kräfte eine neue Betonung von Differenz und Identität hervorbringen.⁶ Van Ham verknüpft den Vorgang der Globalisierung mit jenem der „Europäisierung“, womit er den Prozeß der europäischen Integrationsbildung meint. Damit führt er ein weiteres Schlagwort ein, das vielerorts die Runde macht und sowohl Definition wie Interpretation erfordert. Sind Globalisierung und Europäisierung zwei Seiten einer Medaille, parallele Prozesse oder parallele Puzzles? Van Ham hat darauf hingewiesen, daß dem Vorgang der europäischen Integration von seinen Befürwortern eine ähnliche historische Logik der Unvermeidlichkeit attestiert wird wie der Globalisierung. Wie auch immer, welche konzeptionelle Verbindung besteht zwischen den beiden Schlagworten und den hinter ihnen liegenden Wirklichkeiten? Befördert Globalisierung die Europäisierung - oder umgekehrt? Begrenzt Globalisierung die Perspektiven der europäischen Integration oder erweitert

35.1 percent in 1913 and 35.2 in 1973.“ Hirst erfaßt indessen nicht das gesamte Spektrum, wenn er seine These auf ein einziges wirtschaftliches Datum stützt.

6 Vgl. Peter van Ham, European Integration and the Postmodern Condition. Governance, Democracy, Identity, London/New York: Routledge 2000, Seite 30.

sie diese? Kann Europäisierung gar als eine vorweggenommen Globalisierung verstanden werden?

Diese Fragen werfen implizit neue nach der zukünftigen Rolle der europäischen Nationalstaaten und nach den Auswirkungen der genannten Vorgänge auf die zentralen Begriffe der politischen Philosophie und der Demokratietheorie auf.

II. Europäische Integration: Verlierer oder Vorläufer der Globalisierung?

Die Beziehung zwischen den Prozessen der europäischen Integration - akzentuiert durch die Einführung des EURO Anfang 2002, die Arbeit des Verfassungskonvents 2002/2003 und die für 2004 anstehende Osterweiterung der Europäischen Union - und der Globalisierung ist ebensosehr verwoben wie jene zwischen den Begriffen Globalisierung und Amerikanisierung, die oftmals sogar als Synonyme benutzt werden. Der amerikanische Politikwissenschaftler George Ross hat argumentiert, daß der Beginn der europäischen Integration in den 1950er Jahren nicht zu verstehen sei ohne die Rolle der USA. Die Schaffung des Weltfinanzsystems von Bretton Woods und der Marshall Plan, der Internationale Währungsfonds und die Weltbank waren in ihrer Entstehung verwoben mit dem Pfad, der zu den Römischen Verträgen und zur Schaffung eines gemeinsamen Europäischen Marktes geführt hat.⁷ Ein amerikanischer Wissenschaftler mag allen Grund zu dieser Perspektive haben, aber von Europa her betrachtet darf doch nicht der europäische moralische und politische Impetus vergessen werden, der ebenso zentral zur raison d'être der europäischen Integration gehört wie der geopolitische

7 George Ross, European Integration and Globalization, in: Roland Axtmann (Hg.), *Globalization and Europe. Theoretical and Empirical Investigations*, London/Washington: Pinter 1998, Seite 165: "The immediate ideas came from the fertile brain of Jean Monet, but the constraints which made producing such ideas necessary - American pressure to resolve outstanding post-war economic and political differences between the French and the Germans and thus normalize the new Germany and allow it to participate in European defence in the Cold War context - were global."

Kontext jener Jahre.⁸ Es mag auch hinterfragt werden, ob die Prozesse, die in den 1950er und 1960er Jahren zur Genese des Gemeinsamen Marktes in Europa geführt haben, wirklich bereits „global“ genannt werden können. Erst der Ölschock von 1973 hatte tatsächlich globalen Charakter. Seine Auswirkungen konzentrierten das Denken und Handeln der europäischen Führer, die nun damit begannen, den Grundstein für eine gemeinsame europäische Währung zu legen, indem sie die Währungsschlange etablierten, einen Mechanismus, der die einzelnen Währungen in der Europäischen Gemeinschaft in einer Bandbreite von 2,5 Prozent aneinander band. Unflexible Arbeitsmärkte, Hemmnisse durch den Wohlfahrtsstaat und ineffiziente Produktivität führten bald zu weltweitem Gerede über „Euro-Sklerose“. Erst 1985 konnte diese Stimmung mit dem „Weißbuch“ zur Vollendung des Binnenmarktes überwunden werden, daß der seinerzeitige EG-Kommissionspräsident Jacques Delors vorlegte. Parallel und komplementär zu seinen Bemühungen entfalteten sich in den 1980er und 1990er Jahren die gemeinsamen Anstrengungen des französischen Staatspräsidenten Francois - Mitterrand und des deutschen Bundeskanzlers Helmut Kohl, die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion mit einer gemeinsamen Währung in der Europäischen Union - die durch den Vertrag von Maastricht 1991 so umbenannt wurde - zu realisieren. Als Konsequenz dieser Vorgänge, so schlußfolgerte der genannte George Ross mit Bewunderung für die in diesen Jahren gezeigten politischen Führungsqualitäten, erreichte die Europäische Union die vorweggenommene Globalisierung in einer Region.⁹

Ob dieser Vorgang intendiert war oder nicht, wird Gegenstand wissenschaftlicher Debatten bleiben. Die Zugangsweise zu solchen Debatten ist häufig durch den normativen Standpunkt des Betrachters vorherbestimmt, so wie dies auch für die Einschätzung von Nutzen und Perspektive der europäischen Integration an sich gilt. Diejenigen, die von

8 Vgl. auch Peter Duignan/L.H.Gann, *The United States and the New Europe*, Oxford: Oxford University Press 1994.

9 George Ross, a.a.O., Seite 177; vgl. auch Amy Verdun, *European Responses to globalization and Financial Market Integration*, Hounds Mills: Macmillan 2000; Theodore Kokkinos, *Economic Structure-Functionalism in European Unification and Globalization of the Economies*, Frankfurt/New York: Peter Lang 2000.

außen auf die europäische Integration schauen, tun dies gewöhnlich durch die Optik der EU Außenhandelspolitik, die aus Außensicht nationale und sektorale Maßnahmen des Protektionismus begünstigt. Diejenigen, die auf die europäische Integration aus der Binnensicht schauen, richten ihr Augenmerk eher auf die Rolle der Institutionen oder auf die Frage nach der finalité politique. Trotz aller Dispute gilt, daß der EURO das, was einmal intra-EU-Handel genannt hat, faktisch in einen Binnenhandel verwandelt hat. Innerhalb dieser EURO-Zone ist der Exportanteil dadurch übrigens auf einen Anteil von rund zehn Prozent gesunken, was in etwa dem Umfang des Exports der US-Wirtschaft entspricht.

Wichtiger im Kontext dieser Abhandlung als die Frage, ob und inwieweit von einer „Festung Europa“ oder von einem sich durch die Integration wirtschaftlich liberalisierenden Europa gesprochen werden sollte, ist das Faktum, daß die europäische Integration stets politisch gewollt und politisch angetrieben war, während die Globalisierung - was immer darunter zu verstehen ist - primär marktgelenkt ist. Europäische Integration war stets ein politisches Ziel, gleichwohl die Herstellung des Gemeinsamen Marktes als Sinnbild sektoraler und funktionaler Integration zuweilen die politische Grundorientierung - jedenfalls in der Wahrnehmung des Prozesses und seiner Zielrichtung - verdunkeln konnte.¹⁰

Sektorale und funktionale Integration konnten nur deshalb erfolgreich sein, weil sie der Logik des Marktes im Zeitalter zunehmender Kooperation und der Einsicht in die komparativen Vorteile durch den Aufbau eines Gemeinsamen Marktes folgten. Dieser Marktbildungsprozeß aber war zu jedem Zeitpunkt politisch intendiert, initiiert und gefördert. Dies soll nicht heißen, daß er von den Marktteilnehmern selbst nicht gewollt worden wäre; zeitweise kam er sogar nur wegen ihrem Drängen und gegen Skepsis oder Kleinmut der politischen Akteure voran. Die meisten europäischen

10 Vgl. Hanns-Jürgen Küsters, Die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Baden-Baden: Nomos 1982; aus der Perspektive eines der deutschen Gründerväters der EWG wird der politische Charakter des Prozesses bestätigt: Hans von der Groeben, Aufbaujahre der Europäischen Gemeinschaft. Das Ringen um den Gemeinsamen Markt und die Politische Union, Baden-Baden: Nomos 1982.

Wirtschaftskapitäne befürworteten und unterstützten die Einführung des EURO. Gleichwohl aber stimmt, daß die europäische Integration ein politischer Prozeß war und ist. Globalisierung indessen war und ist ein marktinduzierter Vorgang.

Einige Charakteristika in der Strategie der Errichtung des Gemeinsamen Marktes und der gemeinsamen Währung deuten auf parallele Mechanismen zu den Prozessen der Globalisierung. Die Suche nach komparativen Kostenvorteilen, Bemühungen um eine „economy of scales“, die Liberalisierung der Märkte und Arbeitsgesetze, die Projektion des wirtschaftlichen Potentials der EU auf die Rolle Europas in der Weltwirtschaft - diese Dimensionen der europäischen Integrationen implizieren Techniken, die parallel oder komplementär zu den Prozessen der Globalisierung verlaufen sind. Dennoch war das antreibende Moment hinter den beiden Vorgängen stets unterschiedlich: Europa war politisch gewollt, Globalisierung wurde durch die Märkte und mit Hilfe technologischer Erneuerungen erwirkt. Europäische Integration war stets und bleibt bestimmt von der Annahme, daß die Politik Völker und Staaten zusammenführen soll. Globalisierung ist ein Prozeß, bei dem die Kräfte des Marktes Menschen zusammenbringen sollen, unter geringstmöglicher Einmischung der Politik. Bisher folgte die europäische Integration daher vorwiegend einem „top-down“-Ansatz, während Globalisierung aus einem „bottom-up“-Ansatz geboren wurde.

Beide Prozesse sind für ihren Mangel an demokratischer Rechenschaftspflichtigkeit kritisiert worden. Als Reaktion auf diese Kritik hat die europäische Politik den Begriff des „Europa der Bürger“ erfunden. Ob und inwieweit dieser Begriff, die ihm zugrundeliegende Logik und die Anstrengungen, seine Idee in die Wirklichkeit zu überführen, am Ende erfolgreich sein werden und die Legitimität der europäischen Einigung sowie die öffentliche Unterstützung erhöhen können, sei dahingestellt; einige Beobachter halten die gesamte Aktion für eine billige PR-Masche. Die Befürworter der Globalisierung müssen indessen überhaupt erst noch ein Konzept erfinden, mit dessen Hilfe sie in der Lage sein könnten, den Straßenprotest gegen die Globalisierung in eine tragfähige und - wie es so

schön neudeutsch heißt - inklusive, alle einschließende Perspektive zu verwandeln.

Die Beziehung zwischen europäischer Integration und Globalisierung mag für den einen oder anderen Wissenschaftler ein Problem von „Henne und Ei“ bleiben. Ambivalenzen und Gegensätze werden anhaltend bestehen bleiben, vor allem im Blick auf die europäische Wirtschaft und die ihr zugrundeliegende Politik, die der weltwirtschaftlichen Rolle Europas gilt. Einige Beispiele seien nur genannt:

- Der europäische Wohlfahrtsstaat wird weiterhin von der dynamischen amerikanischen Wirtschaft herausgefordert werden. Wettbewerbspolitik, Freihandel, Subventionen, Arbeitslosigkeit und strukturelle Hemmnisse für eine optimale Nutzung der Produktivität sind einige der Stichworte. Nicht, daß Europas Führungen die Probleme nicht kennen würden¹¹, aber die europäische Wirtschaft wird vielerlei Herausforderungen infolge der Globalisierung zu bestehen haben, will sie erfolgreich sein und die Politik dazu bringen müssen, rascher die erforderlichen Rahmenbedingungen herzustellen.¹²
- Die EU-Osterweiterung wird die sozialen und regionalen Disparitäten in der EU erhöhen, mit Folgen für Arbeitsmärkte, Rechte der Arbeiter und fortbestehenden Disparitäten im Wohlstands niveau. Die Suche

11 Vgl. Romano Prodi, in: Progressive Governance for the XXI Century. Conference Proceedings, Florence 20th and 21st November 1999, Florenz: European University Institute/New York University School of Law 2000: “Europe must find a way of translating competitiveness and efficiency into economic growth which creates new jobs. If Europe today had the same employment levels in the service sector as the US, we would have more than 30 million extra jobs. This is double the total number of people currently unemployed in Europe.”

12 Vgl. Peter-Christian Mueller-Graf (Hrsg.), Die Europäische Gemeinschaft in der Welthandelsorganisation. Globalisierung und Weltmarktrecht als Herausforderung für Europa, Baden-Baden: Nomos 1999; Ken Ducatel/Juliet Webster/Werner Hermann (Hrsg.) The Information Society in Europe. Work and Life in the Age of Globalization, Lanham/Boulder: Rowman & Littlefield 2000; Robert Sykes/Bruno Palier/Pauline Prior (Hrsg.), Globalization and European Welfare States. Challenges and Chances, Hounds-mills: Palgrave 2000; Steven Weber (Hrsg.), Globalization and the European Political Economy, New York: Columbia University Press 2001.

nach optimaler Nutzung komparativer Kostenvorteile ist bereits als Sozialdumping kritisiert worden.¹³ Während die Kandidatenländer hart daran arbeiten, die Aufnahmekriterien der EU zu erfüllen und den *acquis communautaire* umzusetzen, sehen sie sich im Wettbewerb mit anderen aufstrebenden Regionen der Welt über die Aufnahme von ausländischen Direktinvestitionen.¹⁴

- Eine erweiterte Europäische Union wird im nächsten Jahrzehnt häufiger hitzige Debatten über die Allokation knapper Ressourcen erleben und den Spielraum für regionale Autonomie in wirtschaftspolitischen Entscheidungen erhöhen, wodurch die Heterogenität innerhalb der EU weiter wachsen wird, jedenfalls in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht.
- Je mehr sich die Europäische Union zu einem globalen Akteur entwickelt, um so mehr wird sie mit den Hoffnungen und Ängsten der Entwicklungsländer konfrontiert, die ihren angemessenen Platz in der globalisierten Welt suchen. Nicht wenige von ihnen sind anhaltend hin- und hergerissen zwischen autonomer, das heißt nicht-westlicher Identitätsbildung, gelegentlich einer anhaltenden Art kultureller

13 Vgl. Ash Amin/Nigel Thrift (Hrsg.), *Globalization, Institutions, and Regional Development in Europe*, Oxford: Oxford University Press 1994; Randall W. Kindley/David F. Good (Hrsg.), *The Challenge of Globalization and Institution Building. Lessons from Small European States*, Boulder: Westview 1997; Horst Rodemer/Hartmut Dicke (Hrsg.), *Globalisierung, Europäische Integration und internationaler Standortwettbewerb*, Baden-Baden: Nomos 2000; Andreas Bieler/Adam David Morton (Hrsg.), *Social Forces in the Making of the New Europe. The Restructuring of European Social Relations in the Global Political Economy*, Hounds Mills: Palgrave 2001.

14 Vgl. Iliana Zloch-Christy, *Eastern Europe and the World Economy. Challenges of Transition and Globalization*, Cheltenham: Edward Elgar 1998; Alex E. Fernandez Jilberto/Andre Mommen, *Regionalization and Globalization in the Modern World Economy. Perspectives on the Third World and Transitional Economies*, London/New York: Routledge 1998; Klaus Segbers/Kerstin Imbusch (Hrsg.) *The Globalization of Eastern Europe*, Münster: Lit 2000; Hans-Peter Meier Dallach/Jakob Juchler (Hrsg.), *Postsocialist Transformations and Civil Society in a Globalizing World*, Huntington: Nova Science Publishers 2001; Marian Kampny/Aldona Jawlowska (Hrsg.), *Identity in Transformation: Postmodernity, Postcommunism and globalization*, Westport: Praeger 2002.

Dekolonialisierung¹⁵, dem Werben um größere materielle Solidarität durch den Westen und Bemühungen um regionale politische Kooperation nach dem Muster Europas. Weder Europa noch irgendein anderer Teil der Erde kann auf Dauer den wirtschaftlichen Konsequenzen und politischen Konflikten in der Dritten Welt ausweichen, die - zu recht oder zu unrecht - der Globalisierung zugeschrieben werden.¹⁶

Von zentraler Bedeutung ist die Frage, ob und inwieweit Globalisierung autonome politische Entscheidungsprozesse limitiert, demokratische Rechenschaftspflichtigkeit unterminiert und die Herrschaft des Rechts in Frage zieht. Gibt es diesbezüglich unterschiedliche Tendenzen innerhalb der heutigen EU-Mitgliedsstaaten und in den EU-Kandidatenländern? Angesichts der Geschwindigkeit, mit der Globalisierung stattfindet, ist es nicht überraschend, daß die Frage auftaucht, ob lokale, nationale oder supranationale politische Einheiten überhaupt noch in der Lage sind, dem Globalisierungsprozeß einen Rahmen zu geben und ihn zu bändigen. Die Europäische Union versteht sich voller Stolz als Antwort auf die Grenzen der Souveränität innerhalb und zwischen den europäischen Nationalstaaten, indem Souveränität auf europäischer Ebene supranational neu konstituiert wird. Man mag sich verwundert fragen, ob diese europäische Souveränität nicht durch die Kraft der Globalisierung gekidnappt werden könnte, noch ehe sie in der EU selbst voll zum Tragen kommen kann.

Ein Beispiel, um den konzeptionellen Konflikt zu verdeutlichen, ist die Problematik der Migration.

Im Rahmen der Entwicklung des Gemeinsamen Europäischen Marktes wurde die "Freiheit des Arbeitens" als eine der vier wichtigsten Freiheiten

15 Vgl. Jan Nederveen/Bikhu Parekh (Hrsg.), *The Decolonization of Imagination. Culture, Knowledge and Power*, London/New Jersey: Zed Books 1995; Denis Hormann, *Mondialisation excluante, nouvelles solidarités: Soumettre ou démettre l'OMC*, Paris: Harmattan 2001; Ludo Cuyvers (Hrsg.), *Globalisation and Social Development. European and Southeast Asian Evidence*, Northhampton: Edward Elgar 2001.

16 Vgl. Lloyd Gruber, *Globalization and Political Conflict: The Long-Term Prognosis*, American Institute for Contemporary German Studies: Seminar Paper #15, Washington 2001.

gelobt, die den europäischen Integrationsprozeß legitimieren und durch ihn garantiert werden sollten.¹⁷ Während der vergangenen zehn, fünfzehn Jahre hat es deutlich mehr Einwanderer von außerhalb Europas in die EU gegeben als europäische Migranten innerhalb der Europäischen Union. Das Verständnis von Migration als einem Symbol freiheitlicher, post-nationaler europäischer Identität hat sich gewandelt zu einem Verständnis von Migration als einer außereuropäischen Herausforderung an Europa, die zuweilen zu einer Bedrohung der Stabilität und des Wohlergehens in Europa durch arme und konfliktgeschüttelte Peripherien Europas geworden ist. Dieser eklatante Wandel in der europäischen Wahrnehmung der Migration wirft vielfältige politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Fragen auf, während die Europäische Union gleichzeitig mit dem Maastrichter Vertrag von 1991 erstmals eine „Europäische Bürgerschaft“ verkündet hat.

Ethnische Fragen, die die ursprünglichen Mitglieder der EU untereinander überwunden hatten, sind als ein Thema der Sorge durch offene Grenzen und Migrationsströme von außen in die EU zurückgekehrt. Je näher die Osterweiterung der EU rückt, desto stärker werden die Minderheitenfragen in Mittel- und Osteuropa interne Angelegenheiten der gesamten EU. Wie auch immer die EU mit diesen Fragen im Rahmen der Mitgliedschaft umgehen wird, Migration von außerhalb der EU - aus Nordafrika, Gebieten der ehemaligen Sowjetunion und aus Asien - bleibt ein Gegenstand der europäischen Sorge.

Obgleich das Migrationsproblem auch in den USA allgegenwärtig ist, ist sein Charakter dort doch andersartig. Während Ethnizität als ein Dauerthema Amerikas betrachtet werden kann, ist Migration nach Amerika immer mit der homogenisierenden „Idee Amerika“ verknüpft gewesen, die Migranten rasch eine neue Identität zu geben in der Lage ist. Ohne einen eigenen europäischen Verfassungspatriotismus zu haben, wird nichteuropäische Migration nach Europa nationale Identitäten in Europa verunsichern, Integrationskapazitäten herausfordern und Auswirkungen auf

17 Die anderen drei Freiheiten waren und sind: freier Fluß des Kapitals, freier Fluß der Waren und freier Fluß der Dienstleistungen.

die Bildung politischer Parteien haben. Unter den großen Weltwirtschaftsmächten ist Japan am wenigsten von den Folgen homogener ethnischer Migration berührt. Während die USA als Markt homogen und in ihrer politischen Identität unerschütterlich sind, bleibt Japan ethnisch homogen und der traditionelle Nexus zwischen Nation und Staat intakt. Europa kann beides nicht von sich behaupten.

Wirtschaftliche Erwägungen der Auswirkungen der Globalisierung auf Europa bestimmen die öffentliche und die wissenschaftliche Debatte in Europa.¹⁸ Dies ist nicht überraschend und auch nicht ungebührlich. Bisher wurde aber wenig Aufmerksamkeit auf die Auswirkungen der Globalisierung in Europa auf Schlüsselbegriffe der politischen Philosophie und zentrale Konzepte der Demokratietheorie gerichtet. Dies soll in den nachfolgenden Teilen dieser Abhandlung geschehen. Damit ist beabsichtigt, zumindest indirekt einen Beitrag zum europäischen Verfassungsbildungsprozeß und zur Herausbildung eines europäischen Konstitutionalismus zu leisten.

III. Globalisierung und die derzeitigen Grenzen der europäischen Integration

Globalisierung, so ist gesagt worden, transformiert den Leviathan in Behemoth. Die autonome und homogenisierende Macht des modernen Nationalstaates wurde in ihrer alles durchdringenden Wirksamkeit von Thomas Hobbes pointiert beschrieben, teilweise vorweggenommen. Die Notwendigkeit einer machtvollen Autorität, die angesichts der Abwesenheit verbindlicher religiöser Regeln für den Zusammenhalt der Gesellschaft sorgen werde, legitimierte den Leviathan. Dieses Bild des Staates scheint im Globalisierungszeitalter abgelöst zu werden vom Begriff eines retardierenden Staates, der nicht länger in der Lage ist, alles durchdringende Macht über seine Bürger auszuüben, während

18 Vgl. Susan Strange, Europe's Future in the Global Political Economy, in: Thomas Row (Hrsg.), *Reflections on the Identity of Europe. Global and Transatlantic Perspectives*, Bologna: Johns Hopkins University Press 1996, Seite 27 ff.

multikultureller Individualismus und globale Netzwerke aller Art einen großen Teil seiner homogenisierenden Kapazitäten ins Leere laufen lassen.

Mit diesem Argument ist häufig die These verbunden, daß die „Gewinner“ der Globalisierung sich von tradierten nationalen Loyalitäten abkoppeln, während die „Verlierer“ der Globalisierung von deren Früchten ausgeschlossen bleiben, ohne länger auf die traditionellen Formen nationaler Solidarität setzen zu können. Als Folge des Handlungsverlustes des Nationalstaates würden auch Rechtsstaatlichkeit und wohlfahrtstaatliche Solidarität durch die Globalisierung ausgehebelt.¹⁹ Diese Argumentation mag füglich *a priori* in Frage gestellt werden. Es ließe sich aber natürlich mit gleicher Logik fragen, ob und inwieweit die Globalisierungsfolgen auch die Ordnungs- und Handlungsprozesse in der Europäischen Union unterlaufen.

Diese Frage scheint um so naheliegender zu sein, als die Europäische Union unterdessen für rund achtzig Prozent aller wirtschaftspolitischen Gesetzgebung in ihren Mitgliedsstaaten verantwortlich zeichnet. Die Frage nach den schrumpfenden Handlungskapazitäten des Staates beziehungsweise der Politik drängt sich noch mehr auf im Blick auf die idealen Ziele einer Politischen Union in Europa, die den Bedarf an politischer Handlungskapazität über den Raum der Wirtschaftspolitik in weitere Felder des Politischen, namentlich in den Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik hin ausdehnt. Am Ende könnte es übrigens nicht so sehr um Politikkonzepte als vielmehr um die Folgen des Wettbewerbs um gutes Führungspersonal gehen: Wird die marktgesteuerte Globalisierung auch hier über die Politik triumphieren? Was werden die Konsequenzen für die Qualität an Führungsfähigkeit in der Politik sein, wenn sich die Besten im Raum des globalisierten Marktes verdingen, aber nicht mehr für öffentliche Anliegen tätig werden wollen?

Es ist paradox, aber unvermeidlich: Die nächste Runde im europäischen Entscheidungsprozeß wird mit Fragen zu tun haben, bei denen es darum geht, wieviel „mehr Europa“ erforderlich ist, um den Gemeinsamen Markt

19 Vgl. Rolf Peter Sieferle, *Epochenwechsel. Die Deutschen an der Schwelle zum 21. Jahrhundert*, Berlin: Propyläen 1994.

und den Euro nachhaltig effektiv zu gestalten. Wirtschaftliche Realitäten, nicht zuletzt infolge der Globalisierung, werden die Europäische Union dazu zwingen, weitere supranationale Regelungen anzustreben. Globalisierung ist nicht so sehr eine Grenze für die europäische Integration. Globalisierung zeigt der europäischen Integration ihre bisherigen Grenzen auf.

Systematisierend soll auf drei Aspekte hingewiesen werden, die auf Folgerungen der Globalisierung für die Fortsetzung und Beschleunigung des europäischen Einigungsweges hindeuten:

1. Implikationen der Globalisierung für die Konsistenz des Regierens in der EU;
 2. Implikationen der Globalisierung für die Frage nach der öffentlichen Legitimität der EU und ihrer Fähigkeit, Loyalität unter den Unionsbürgern zu erzeugen;
 3. Implikationen der Globalisierung für die *raison d'être* der Europäischen Union.
1. Jeder Blick in die Zukunft muß naturgemäß spekulativ bleiben, aber es gibt gewichtige Gründe anzunehmen, daß der Prozeß der europäischen Integration zunehmend globalen Entwicklungen ausgesetzt sein wird.²⁰ Seit dem Ende des Kalten Krieges sieht sich Europa einer wachsenden Nachfrage nach Übernahme einer stärkeren internationalen Rolle gegenüber. Viele Entscheidungsträger innerhalb der EU haben die Notwendigkeit eines akzentuierteren weltpolitischen Profils der EU betont. Herausforderungen, die - wie der Nord-Süd-Konflikt, die Konflikte im Nahen Osten oder der internationale Terrorismus - an die EU herangetragen werden, aber auch die friedliche Entwicklung eines globalen Handelsregimes nehmen die EU zunehmend in die Pflicht, ihre internationale Rolle zu profilieren.

²⁰ Vgl. Jörg Monar, The Future of European Governance, in: Otto von der Gablentz/Dieter Mahncke/Pier-Carlo Padoa/Schioppa/Robert Picht (Hrsg.), Europa 2020. Adapting to a Changing World, Baden-Baden: Nomos 2000, Seite 23.

Die internationale Entwicklung, in wirtschaftlicher wie in politischer Hinsicht, wird die EU noch stärker dazu zwingen, Fragen nach dem politischen Willen zu beantworten, auch jenseits der eigenen geographischen Grenzen aktiv zu werden. Die anhaltende und zunehmende Interdependenz der Märkte, Dienstleistungen und technologischen Entwicklungen, ja selbst die globale soziale und kulturelle Entwicklung werden die Weite des Horizonts der EU ausdehnen und die Ziele und Instrumente des mehrdimensionalen Regierens im heutigen Europa beeinflussen.²¹ Die Europäische Union wird nicht nur zunehmendem internationalen wirtschaftlichen Wettbewerb ausgesetzt sein. Sie wird auch politische Entscheidungen mit weitreichenden Konsequenzen für die Dispute zwischen Befürwortern intergouvernementaler und supranationaler Integrationskonzepte treffen müssen. Dies ist gewiß vorhersehbar hinsichtlich dessen, was die Franzosen „gouvernance économique“ nennen. Ein nachhaltig stabiler Euro ist schlechterdings nicht denkbar, wenn er nicht mit soliden Strukturen des wirtschaftlichen und finanzpolitischen Regierens auf EU-Ebene einhergeht, so wie dies in allen Nationalstaaten zur Zeit ihrer Währungshoheit auch der Fall gewesen ist. Nach der unaufgeregten Einführung des Euro werden viele Europäer diese Frage in Zukunft pragmatischer angehen als früher und nicht einfach nominalistischen Konzepten der Europaskepsis folgen, wenn denn offenkundig nur durch „mehr Europa“ wirtschaftliches Wohlergehen garantierbar ist.

Ein anderes Beispiel ist der Erziehungssektor. Die Vorbehaltstrechte nationaler Identität, föderale Autonomieansprüche und kollektiver Skeptizismus über Nutz und Frommen einer europäischen Erziehungspolitik sind bislang eine solide Schranke gewesen, die die Entwicklung einer sichtbaren und profilierten europäischen Bildungspolitik gebremst hat. Seit dem EU-Gipfeltreffen 2000 in Lissabon ist Konsens unter den EU-Regierungen entstanden, demzufolge die EU wenigstens koordinierende Aufgaben in der Bildungspolitik wahrnehmen solle, so etwa

21 Vgl. Marcus Höreth, The Trilemma of Governance. Multilevel Governance in the EU and the Problem of Democracy, ZEI Discussion Paper C11/1998 (Bonn: Zentrum für Europäische Integrationsforschung 1998).

in Fragen der Curriculumentwicklung und der Erstellung zukunftsfähiger Strukturen im Bildungssystem in den EU-Staaten. Die EU Kommissarin für Bildung, Viviane Reding, hat verschiedentlich deutliche Position zu den Aufgaben der EU in diesem Bereich bezogen, was vor wenigen Jahren noch ein Tabu gewesen wäre.²² Vergleichsmethoden sind unterdessen in der EU eingeführt worden, bench-marking, nicht um zu benoten, sondern um erfolgreiche Konzepte zur Nachahmung anzubieten. Im Vergleich zu den Stärken des amerikanischen Bildungssystems, vor allem im Bereich der Spitzenuniversitäten und Forschungsinstitute, ist Europa Entwicklungsland. Es dürfte von größtem Nutzen sein, wenn sich unter dem Druck der Globalisierung Zug um Zug ein gemeinsamer europäischer Bildungsmarkt entwickeln würde. Der Gemeinsame Markt und der Euro müssen auf Dauer durch eine konsistente europäische Bildungspolitik ergänzt, wenn nicht garantiert werden.

Die Diskussion um das Regieren in der EU wird weiterhin kontrovers geführt werden zwischen Verteidigern nationaler und regionaler Prärogativrechte und Befürwortern europäischer Lösungen wo immer sie nötig sind, um Antworten auf die Globalisierung - oder auf die Dominanz Amerikas - zu geben. Würde Europa sich der weiteren Integration verweigern, die die Globalisierung dem Kontinent abfordert, so würde es die Stärken des erreichten gemeinsamen Marktes und damit die Zukunftschancen seiner Jugend untergraben. Konsistentes Regieren in der EU muß nicht auf Kosten lokaler, regionaler oder nationaler Identität gehen. Im Gegenteil: die Vielfalt der Identität in Europa soll doch gerade durch die Integration dort, wo sie notwendig ist, gesichert werden. Sich in diesem Ziel zu bewähren, ist die beste Begründung, um dem Begriff des guten Regierens in der Europäischen Union Bedeutung und Legitimität zu geben.

2. Eine erweiterte politische Agenda, wachsende Komplexität und Vielfalt in den Formen und Strukturen des Regierens in der Europäischen Union

22 Vgl. Viviane Reding, Die Rolle der EG bei der Entwicklung Europas von der Industriegesellschaft zur Wissens- und Informationsgesellschaft, ZEI-Discussion Paper C84/2001 (Bonn: Zentrum für Europäische Integrationsforschung 2001).

sowie die Notwendigkeit, verstärkt auf globale Herausforderungen zu reagieren - all dieses berührt die Frage nach der Legitimität, die die EU unter ihren Bürgern genießt. Je mehr die EU-Institutionen von einem „Europa der Bürger“ sprechen, um so mehr müssen sie sich an dem Ideal einer europäischen Demokratie messen lassen. Erforderlich ist ein gestärkter Sinn für die EU als einer eigenen Sache, einem eigenen „Besitz“, um das Verhältnis zwischen den EU-Institutionen und den Unionsbürgern - die seit dem Maastrichter Vertrag mit einer eigenen Unionsbürgerschaft ausgestattet sind - zu erwärmen. In der Diskussion um global governance wird in diesem Zusammenhang von dem erforderlichen „sense of ownership“ gesprochen, ein Begriff, der auch die europäische Aufgabe treffend beschreibt.²³ Die Mehrheit der Unionsbürger zieht es im Angesicht schwach ausgeprägter europäischer Handlungsmandate - vor allem in den Bereichen der inneren und der äußeren Sicherheit - bisher vor, sich unter den Schutz der in dieser Hinsicht bewährten Nationalstaaten zu stellen. Dies darf indessen nicht zu dem vorschnellen Schluß verleiten, daß eine gestärkte europäische Legitimität prinzipiell mit Skepsis gesehen wird. Solange das Handlungsmandat der EU beschränkt bleibt, kann die Meßlatte der Legitimität ihres Daseins immer nur am bestehenden, von den Nationalstaaten gewährten Handlungsrahmen gemessen werden. Verglichen werden kann nur Vergleichbares. Wer mehr Legitimität gegenüber der Europäischen Union erwartet, muß der EU zunächst mehr Kompetenzen geben. Erst dann macht die Frage nach Rechenschaft und Legitimität Sinn.

Solange handlungsermöglichte Mandate in der EU nicht mit gleicher Reichweite gegeben sind wie in den über Jahrhunderte gewordenen Nationalstaaten, läuft die Kritik an Legitimitätsdefiziten in der EU ins Leere. Nicht irgendeine EU-Institution in Brüssel kann die EU mandatieren, wenn es ihre Mitgliedsstaaten und deren Regierungen nicht wollen. Dorthin muß jede Legitimitätskritik an der EU sich richten. Im Lichte der Herausforderungen, die die Globalisierung mit sich bringt, darf füglich darüber spekuliert werden, inwieweit die Handlungskapazitäten der

23 Vgl. Oskar Niedermayer/Richard Sinnott (Hrsg.), *Public Opinion and Internationalized Governance*, Oxford: Oxford University Press 1995.

EU aufgrund unausweichlicher Notwendigkeiten künftig erhöht werden. In den Bereichen der inneren Sicherheit und der Außen- und Verteidigungspolitik ist dieser Weg unausweichlich, will Europa sich in der Welt des 21. Jahrhunderts behaupten.

3. Der dritte Komplex der Globalisierungsfolgen für die europäische Integration berührt die Frage nach der zukünftigen *raison d'être* der europäischen Integration. Die Idee der europäischen Integration hat bereits seit den fünfziger Jahren erhebliche Mutationen erlebt. Die interne Aussöhnung, die mit den Römischen Verträgen begann und erst nach Abschluß der sogenannten Osterweiterung komplettiert sein wird, ging einher mit der zunehmenden Übernahme einer globalen wirtschaftlichen Rolle durch die EU. Die Globalisierung wird eine Ausweitung dieser globalen Rolle einfordern und damit die ursprüngliche *raison d'être* der europäischen Integration transzendieren. Europa wird dadurch von einem durch seine inneren Widersprüche zur Integration geführten Kontinent zu einem durch äußere Herausforderungen geforderten globalen Akteur in jeder nur denkbaren Hinsicht. Die weltwirtschaftliche Rolle, die Europa bereits spielt, wird durch eine weltpolitische Rolle Europas und durch einen globalen Beitrag zum kulturellen und moralischen Diskurs komplettiert werden müssen.

Gutes und konsistentes Regieren, Legitimität und eine ins globale erweiterte *raison d'être* der europäischen Integration ergänzen und bedingen sich. Europa muß die derzeitigen Widersprüche und Unzulänglichkeiten aus eigenem Antrieb auflösen. Daß dies nicht einfach sein wird, zeigen beispielsweise die Veränderungen in der Einstellung vieler Europäer gegenüber dem Thema Migration. Soeben war Freizügigkeit noch ein großer Wert im Rahmen der innereuropäischen Aussöhnung. Unterdessen ist es zu einem angstbesetzten Begriff geworden, hinter dem globaler Migrationsdruck auf die Wohlstandsinsel Europa steht. Auch andere Rückschläge und nationale Reserven müssen auf dem weiteren Weg Europas erwartet werden. Am Ende ist die Grenze des politischen Willens die größte Hürde, die vor jedem weiteren Fortschritt in der europäischen Einigung genommen werden muß. Europa bleibt sich selbst seine größte Grenze.

Dem Begriff der Grenze muß durch die Europäische Union seine geographische Verengung genommen werden. Dazu muß die EU vorab ihre tatsächlichen physischen Grenzen klar abstecken. Aber jenseits der Frage nach den Grenzen der Osterweiterung - und ihrer praktischen Komplettierung, die bis zum Ende des zweiten Jahrzehnts dieses neuen Jahrhunderts dauern könnte - muß Europa seine Grenzen politisch definieren: als Ausdruck der Projektion seiner Interessen in der Welt.²⁴

Bis in das 20. Jahrhundert hinein hatte Europa das Image, imperial und kolonialistisch zu sein. Zwei totalitäre Diktaturen und zwei Weltkriege führten zur Selbstentmachtung Europas in der Welt. In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts gelang Europa die innere Aussöhnung seiner Völker im Zeichen von Demokratie und Menschenrechten. Im 21. Jahrhundert wird Europa gefordert sein, seine Rolle als Partner in der Welt auszufüllen, wo immer es erforderlich sein wird, um die eigenen Werte und Interessen zu befestigen und ihre Ausweitung zu fördern. Europa muß dies immer an der Seite Amerikas tun, und Europa muß sich insofern als ebenbürtiger und relevanter Partner der USA etablieren - nicht nur rhetorisch.

Europa ist sich nicht länger seine erste Aufgabe. An der Weltordnung mitzugestalten, ist zur Aufgabe Europas geworden. Europa baut dabei auf seinen Erfahrungen und seinen Erinnerungen auf, wächst hinein in diese neue Rolle mit seinen Ressourcen und durch zähe Debatten, auch über den Weg neuer Erfahrungen. In diesem Sinne begrenzt die Globalisierung gewiß nicht die europäische Integration. Eher erweitert die Globalisierung die europäische Integration, indem sie Europa abverlangt, Zwecke und Mittel seiner Integration auszufüllen, die jenseits seines Territoriums liegen.

24 Vgl. Henk van Houtum/Martin van der Velde/Frans Boekma, Borders and interaction, in: Henri Goverde (Hrsg.), Global and European Polity? Organizations, Policies, Contexts, Aldershot: Ashgate 2000, Seite 269 ff.

IV. Folgerungen einer erweiterten raison d'être der EU für Schlüsselbegriffe der europäischen politischen Philosophie und Demokratietheorie

Drei Folgerungen der Globalisierung, die sich für die europäische Integration und darüber hinaus für Grundbegriffe der politischen Philosophie und der Demokratietheorie ergeben, sollen im folgenden diskutiert werden:

1. Folgerungen für den Souveränitätsbegriff;
2. Folgerungen für den Demokratiebegriff;
3. Folgerungen für den Universalitätsbegriff und den Begriff der Weltordnung.

Es bleibt jedem Interpreten freigestellt zu beurteilen, ob die im nachfolgenden diskutierten Fragen die Idee bestärken, daß europäische Integration und Grundbegriffe der politischen Theorie durch die Globalisierungsvorgänge begrenzt oder eher erweitert werden.

1. Die moderne westliche politische Philosophie war stets staatszentriert. Einer ihrer Schlüsselbegriffe, jedenfalls seit den Tagen des Westfälischen Friedens, war der Begriff der „Souveränität“. Der traditionelle Souveränitätsbegriff, wie er im Kontext der westlichen politischen Philosophie herausgebildet wurde, besteht aus zwei Komponenten: Staatssouveränität und Volkssouveränität. Die lange und widersprüchliche Evolution beider Konzepte und ihrer komplexen Verwirklichungsgeschichte kann hier nicht referiert werden. Der Souveränitätsbegriff in allen seinen Aspekten war jedenfalls stets auf das Engste mit der Geschichte des modernen Nationalstaates verbunden. Dadurch entwickelte er sich zum Leitbegriff, um die Grenzen der Territorialität eines Gemeinwesens und die Grenzen der politischen Sphäre innerhalb eines Gemeinwesens abzuzirkeln. Der Souveränitätsbegriff wurde auch zur legitimierenden Kraft für die Förderung politischer Mitbeteiligung und rechenschaftsfähiger Repräsentation. Was voller innerer Widersprüche begann, entwickelte sich zu einer gegenseitig bestärkenden Kohabitation: Staatliche Souveränität fand Anerkennung als

Ausdruck einer Vorbedingung der Volkssouveränität. Volkssouveränität wurde durch staatliche Souveränität gehegt und garantiert. Je schwächer ein Staat, desto verwundbarer die Volkssouveränität, je schwächer die Volkssouveränität, desto verwundbarer ein souveräner Staat.

Das Konzept der Souveränität war weder statisch innerhalb der westlichen Welt noch blieb es auf die westliche Welt beschränkt. Im Zuge der Dekolonialisierungsprozesse wurde der Souveränitätsbegriff ein weltweiter Exportschlager. In den neuen Staaten der südlichen Hemisphäre waren die politischen Führer oftmals geneigt, staatliche Souveränität auf Kosten der Volkssouveränität zu fördern. Volkssouveränität erhielt oft den Geruch fehlender Staatsloyalität, die es nach dem Gewinn der Unabhängigkeit mehr als alles andere zu sichern galt.²⁵ Manchmal, so hatte es den Anschein, war dies ein unwiderstehliches Argument in den frühen Phasen der Staatsbildung in der Dritten Welt und man ist zuweilen geneigt, den gegenwärtigen Entwicklungsstand der Europäischen Union mit dieser Erfahrung - deren Ursprünge Mitte des 20. Jahrhunderts ja zeitlich nahe beieinander lagen - zu vergleichen. Auch in der EU hält das Ringen zwischen Souveränitätsbildung und Demokratieanspruch an.

Gewöhnlicherweise wird die Souveränitätsfrage im Kontext der europäischen Union durch die Brille der nationalstaatlichen Souveränitätserfahrung betrachtet. Europäische Integration kann dabei rasch als Widerspruch zu den etablierten Normen des staatsgebundenen Souveränitätsbegriffs gesehen werden, während sie gleichzeitig nicht in der Lage sei, auch nur ein Mindestmaß dessen an Demokratie zu sichern, was in den etablierten europäischen Nationalstaaten akzeptierter Mindeststandard ist. Während die EU also die staatliche Souveränität unterwandere, sagen die Kritiker, sei sie nicht in der Lage, Volkssouveränität zu garantieren. Der europäische Integrationsprozeß könne daher nur so lange Legitimität erhalten, wie er in der Lage ist, die

25 Vgl. Ludger Kühnhardt, *Stufen der Souveränität. Staatsverständnis und Selbstbestimmung in der "Dritten Welt"*, Bonn/Berlin: Bouvier 1992.

Stärke seiner Mitgliedsstaaten zu erneuern.²⁶ Die Einführung des Euro und die anderen erkennbaren Trends der europäischen Integration weisen in eine entgegengesetzte Richtung. Während der europäische Nationalstaat gewiß nicht obsolet geworden ist, so haben ihn doch die Prozesse der Globalisierung und der europäischen Integration seiner zentralen Rolle als autonomer politischer Akteur beraubt.²⁷ Dies hat Folgen für den Souveränitätsbegriff.

Der Konsens darüber scheint zu wachsen, daß die Europäische Union nicht nur eine politische Form *sui generis* ist, sondern daß sie auch einen Souveränitätsbegriff *sui generis* erzeugt hat, spätestens seit dem Souveränitätszusammenschluß in der Geld- und Finanzpolitik. Ein holländischer Analytiker, Peter van Ham, spricht seit diesem historischen Moment von einem „europäischen Souverän“.²⁸ Angesichts des anhaltenden Fehlens einer konsistenten Politischen Union ist die EU noch weit davon entfernt, eine komplementäre Form zu den etablierten Nationalstaaten gefunden zu haben. Sie haben die EU gegründet und bleiben ihre konstitutiven Teile. Solange die EU von ihren Mitgliedsstaaten nicht als eigene Rechtspersönlichkeit anerkannt wird, ermangelt es ihr an einem wirklich tragfähigen Pendant zur staatlichen Souveränität. Manche meinen, die EU solle niemals staatsartig werden; der Nationalstaat dürfe nicht überflüssig werden. Gleichzeitig wird die EU für ihr „Demokratiedefizit“ kritisiert, ihren mangelhaften Einklang mit der Idee der Volkssouveränität. Tatsächlich geht das politische Bemühen weiter, sogar stärker denn je, die EU zu einer veritablen parlamentarischen Demokratie zu entwickeln: der 2002 und 2003 tagende EU-Verfassungskonvent ist mit hohen Erwartungen an die Arbeit gegangen. Gleichwohl aber fehlt einstweilen ein unumstrittener Begriff der europäischen Bürger- oder gar Volkssouveränität.²⁹ In Ermangelung eines europäischen Volkes müßte zumindest eine akzeptable Form der

26 Vgl. Andrew Moravscik, *Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca: Cornell University Press 1998; Alan S. Milward, *The European Rescue of the Nation-State*, London/New York: Routledge 2000.

27 Vgl. Peter van Ham, *European Integration and the Postmodern Condition*.

28 Ebenda, Seite 104.

29 Vgl. Larry Siedentop, *Democracy in Europe*, London: Allen Lane 2000.

europäischen Demokratie entstehen, um ein Äquivalent zum tradierten und nationalstaatlich gebundenen Begriff der Volkssouveränität zu bilden. Noch schützen die europäischen Nationalstaaten die Menschen- und Bürgerrechte besser als die EU. Mit der judifizierbaren Einfügung der Charta der Menschen- und Bürgerrechte der EU in den *acquis communautaire* könnte sich dies in absehbarer Zeit ändern.

Grundsätzlicher ist eine andere Kritik an der Kritik an Europas Souveränitätsentwicklung. Fast alle Kritik ist von einem statischen Souveränitätsbegriff geprägt. Kritiker neigen dazu, die europäische Integration als einen Vorgang ohne politische Zähne zu sehen, gelenkt von dubiosen Technokraten, die auf immer darin versagen werden, politische Ergebnisse zu erzeugen, die ihre eigene Legitimität stärken könnten. Da dies nicht zu geschehen scheint, könnte Europa auch keine Auswirkungen auf die politische Philosophie und die Demokratietheorie haben. Es bleibt aber intellektuell kurzsichtig, die Evolution des europäischen Einigungswerkes mit der jahrhundertealten Geschichte der europäischen Staatenwelt zu vergleichen. Bei diesem Vergleich kann Europa immer nur verlieren, denn die EU ist einfach zu jung und zu unfertig, um mit den ehrenwertesten europäischen Nationalstaaten verglichen zu werden. In diesem Sinne könnte es in der Tat ergiebiger sein, die Europäische Union mit dem Kampf um Souveränität in der Dritten Welt zu vergleichen, um die Dinge in die richtige Perspektive zu rücken.

Dies bedeutet weder, daß die Europäische Union in einem materiellen Sinne mit Ländern der Dritten Welt verglichen werden könnte, noch soll insinuiert werden, die EU könne oder solle ein neuer Nationalstaat werden. Aber an die mühsamen Kämpfe um Souveränität und Anerkennung in der Dritten Welt zu erinnern, bedeutet, durch einen Spiegel zu schauen, der zeigt, daß Europas Entwicklung nicht statisch, sondern nur organisch verstanden werden kann. Weder in der Dritten Welt noch in Europa hat der Souveränitätsbegriff stets eine identische Bedeutung gehabt. Solange sich die europäische Integration entwickelt, entwickelt sich der Souveränitätsbegriff mit ihr.

Europa wird weiterhin um Souveränitätsrechte streiten. Aber insofern die Europäische Union als eine politische Form *sui generis* Anerkennung gefunden hat, muß auch eine europäische Souveränität, ein europäischer Souverän Anerkennung finden. Das Handwörterbuch der politischen Philosophie und der Demokratietheorie muß um diesen Begriff erweitert werden. Der europäische Integrationsprozeß ist noch warm, sein Ergebnis offen und sein Prozeßcharakter unzweifelhaft. Ihm kann nicht länger mit statischen, petrifizierten Begriffen der politischen Philosophie und der Demokratietheorie genüge getan werden. Die europäische Integration bringt zusehends originäre Begriffe der politischen Philosophie und der Demokratietheorie mit sich.

Die Westfälischen Friedensverträge des 17. Jahrhunderts brachten eine staatszentrierte und territorialfixierte Begrifflichkeit des Politischen hervor, die in der modernen Entwicklung der europäischen Staatenwelt alles durchdringend wirkte. Absolut und dauerhaft zementiert waren westfälische Souveränitätsbegriffe vor ihrer politischen Verkündigung nie gewesen und die seitherige Geschichte der inneren Widersprüche und Konflikte in Europa widerspricht jedem Versuch, statische Kategorien des Politischen zu perpetuieren.³⁰ Globalisierung und europäische Integration haben den Souveränitätsbegriff durchlöchert, der seine Wurzeln in der westfälischen Friedensordnung hatte. Zugleich haben sie damit die Begrifflichkeiten der politischen Philosophie und der Demokratietheorie erweitert.

Das Verhältnis von Macht und Souveränität wird im europäischen Zusammenhang ebenso widersprüchlich bleiben wie jenes zwischen Souveränität und Demokratie. Im Rahmen der tradierten Vorstellung sind Staat und Nation auf das Engste miteinander verbunden; der Staat wurde zu so etwas wie einem Verwalter der Nation. Die Existenz multinationaler

30 Im 16. Jahrhundert, so hat Charles Tilly gezählt, gab es etwa 500 politische Einheiten in Europa. Gemessen daran zeigt die heutige Zahl der europäischen Staaten - weniger als 50 - eine eindeutige Tendenz zu Integration und Homogenisierung bei wechselnden Loyalitäten und Legitimitäten: Charles Tilly (Hrsg.), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton: Princeton University Press 1975, Seite 15.

Staaten wie der Schweiz hat die puristische Sichtweise dieser Zusammenhänge stets in Zweifel gezogen. Die Legalisierung der doppelten Staatsangehörigkeit in europäischen Staaten zeigt die Möglichkeit, daß Individuen durchaus ihre Loyalität zwischen zwei Staaten teilen können. Die Einführung der EU-weiten „Unionsbürgerschaft“ legt nahe, daß Loyalität nicht nur vertikal, sondern auch horizontal geteilt werden kann, nicht nur zwischen zwei Staaten, sondern auch zwischen einem Staat und der Europäischen Union. Daß die Bürgerschaftsidee nicht länger exklusiv an den Nationalstaat gebunden wird, ist eine zentrale Errungenschaft der bisherigen europäischen Integrationsgeschichte.

Die Entwicklung innerhalb der heutigen Europäischen Union ist nicht widerspruchsfrei. Die anstehende Osterweiterung der EU wird Staaten und Völker hinzustoßen lassen, die den transformierenden Erfahrungen Westeuropas in den vergangenen fünfzig Jahren nicht nur nicht ausgesetzt waren, sondern nur zu häufig gegenteilige Erfahrungen gemacht haben und daher eher tradierten Begriffen nationalstaatlicher Souveränität anhängen. Nationen und Halluzinationen werden den weiteren Weg der europäischen Einigung begleiten, wie der schon erwähnte Peter van Ham es griffig und bissig auf den Punkt gebracht hat.³¹

Gleichzeitig wird die Europäische Union infolge der Globalisierung und wachsender Erwartungen an eine nicht nur weltwirtschaftliche, sondern zunehmend auch weltpolitische Rolle den Weg des Souveränitätszusammenschlusses fortsetzen. Wenig Beachtung findet in diesem Zusammenhang noch immer die Rolle des Europäischen Gerichtshofes. Sie wird zumeist juristisch verengt und dann auch noch aus der Perspektive nationalstaatlich gebundener juristischer Dogmatik gedeutet. Dabei ist der Europäische Gerichtshof seit eh und je ein eminent politisches Organ der europäischen Einigung gewesen und dürfte dies auch weiterhin bleiben, eher sogar noch an Bedeutung zunehmen. Die unterschwelligen Konflikte mit den auf ihre Rechte pochenden nationalen Verfassungsgerichtshöfen kamen auch zum Vorschein, als das deutsche

31 Peter van Ham, European Integration and the Postmodern Condition, a.a.O., Seite 15.

Bundesverfassungsgericht 1993 der EU Zügel anlegen wollte und den Maastrichter Vertrag, der den Weg zum Euro freigemacht hat, nur unter den Bedingung akzeptierte, daß kein automatischer Souveränitätstransfer stattfinde, der nationale Bürgerrechte aushebele.³² Auch auf den nächsten Stufen der europäischen Entwicklung wird das Ringen zwischen politischen und juristischen, intergouvernementalen und supranationalen Konzepten fortgesetzt werden. Die Relativität und europäische Relationalität des Souveränitätsbegriffs wird sich eines ums andere Mal bestätigen.

In diesem Zusammenhang ist von „operationeller Souveränität“ gesprochen worden, die sich auf Ebene der Europäischen Union etabliert hat.³³ In der klassischen Politischen Wissenschaft war stets von funktioneller und sektoraler Integration die Rede gewesen. Es verlohnt, solche Forschungserkenntnisse aufzugreifen, wie auch Überlegungen aus dem Bereich der Theorie internationaler Beziehungen. Einer der Gurus dieses Faches, Robert O. Keohane, hat statuiert, daß Souveränität in der modernen Welt nicht länger eine territorial definierte Barriere ist als vielmehr Verhandlungsmasse im Rahmen einer zunehmend von transnationalen Netzwerken geprägten Politik.³⁴

Das institutionelle Gefüge der Europäischen Union ist alles andere als konsistent. Gleichwohl geht der Entwicklungsprozeß weiter, der schon jetzt einen europäischen Souverän *sui generis* hervorgebracht hat. Supranationale Institutionen wie das Europäische Parlament, die Europäische Kommission und der Europäische Gerichtshof sowie die Europäische Zentralbank, Symbole wie gemeinsame Währung, Fahne,

32 Zur Rolle des EuGH vgl. Joseph H.H. Weiler, Community, Member States and European Integration. Is the Law relevant?, in: Journal of Common Market Studies, Band 21, Nr. 1-2 (September/Dezember 1982); Marcus Höreth, Stille Revolution im Namen des Rechts? ZEI Discussion Paper C 78/2000, Bonn: Zentrum für Europäische Integrationsforschung 2000.

33 Peter van Ham, European Integration and the Postmodern Condition, a.a.O., Seite 99.

34 Robert O. Keohane, Hobbes's Dilemma and Institutional Change in World Politics. Sovereignty in International Society, in: Hans-Henrik Holm/Georg Sorensen (Hrsg.), Whose World Order? Uneven Globalization and the End of the Cold War, Boulder: Westview 1995, Seite 177.

Hymne und Feiertag sowie ein keineswegs erschöpfter politischer Diskurs über die Perspektiven einer Politischen Union mit einer Verfassung, einer gemeinsamen Justiz- und Rechtspolitik und einer Gemeinsamen Armee sprechen eine klare Sprache.

Ob und inwieweit die europäische Souveränität mit der Idee einer europäischen Bürgersouveränität synchronisiert werden wird, hängt von verschiedenen Faktoren ab. Demokratietheoretisch besonders relevant ist dabei die Frage nach der Ausweitung des Mehrheitsprinzips im Rahmen des europäischen Entscheidungsbildungsprozesses. Es ist jedenfalls bereits jetzt nicht länger redlich, den Begriff eines sich weiterentwickelnden europäischen Souveräns und einer spezifischen Form europäisierter Demokratie zurückzuweisen. Politische Philosophie und Demokratietheorie stehen vor einer neuen Aufgabe.

Dabei mag auch folgende Perspektive der Betrachtung Anregung geben. Die Europäische Union, so ließe sich pointiert argumentieren, hat damit begonnen, sich von den etablierten Kategorien staatlicher Souveränität so zu befreien, wie es Marsilius von Padua im 13. Jahrhundert für den Emanzipationsprozeß des säkularisierten Kaisertums gegenüber der Kirche geschildert hat³⁵; am Ende dieses Prozesses, im 17. Jahrhundert, standen die nüchternen Erkenntnisse Jean Bodins über die Realitäten des neuen europäischen Nationalstaates.³⁶ Aber die Europäische Union hat noch längst nicht einen Entwicklungszustand erreicht, der den Begriffen der Volkssouveränität entspricht, wie sie John Locke³⁷, Charles de Montesquieu³⁸ oder Alexis de Tocqueville³⁹ entworfen haben.

Die Europäische Union nimmt die Herausforderungen der Globalisierung mit einem stetig wachsenden Maß an regionalisierter funktionaler Souveränität an - unter Einschluß geteilter Autorität, geteilter juristischer

35 Marsilius von Padua, *Der Verteidiger des Friedens*, herausgegeben von Heinz Rausch, Stuttgart: Reclam 1979.

36 Jean Bodin, *Les six livres de la République*, Paris: Fayard 1986.

37 John Locke, *Two Treatises on Government*, London: Cambridge University Press 1967.

38 Charles de Secondat, baron de Montesquieu, *De l'esprit des lois*, Paris: Garnier 1977.

Macht und einer komplementären und mehrdimensionalen Struktur der Gesetzgebung - während sie in ihrem Mangel an konsistenter parlamentarischer Demokratie und konstitutionell verankerten Rechten einstweilen prämodern bleibt

2. Die europäischen Entscheidungsbildungsprozesse sind mit denen des mittelalterlichen Europa verglichen worden, besonders mit den deutschen Traditionen von kameralistischen „Policey“-Maßnahmen, die den Konzepten der Politik vorausgingen, die wir heute kennen.⁴⁰ Kameralistische „Policey“, darüber hat niemand besser gearbeitet als Hans Maier, war ein weithin etablierter frühneuzeitlicher Vorgang, der das Ziel hatte, eine gute Ordnung von oben zu oktroyieren, während man sich zugleich die für die moderne Demokratie konstitutiven öffentlichen Diskurse ersparen konnte.⁴¹ Ist das politische Entscheidungsverfahren in der EU eine postmoderne Variante des prämodernen Staates ? Wird Unionssouveränität gebildet, muß sie sogar gebildet werden, ohne daß die Bürgersouveränität in gleichem Maße mitwachsen kann?

Derzeit kann keine wissenschaftliche Apologie dafür herhalten, die demokratische Qualität der EU schöner zu reden als sie ist. Es besteht natürlich kein Zweifel an den demokratischen Strukturen und rechtsstaatlichen Verhältnissen innerhalb eines jeden EU-Mitgliedsstaates. Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und der Schutz der Menschenrechte sind die zentralen Aufnahmekriterien in die EU. Aber im Rahmen des Entscheidungsgefüges der EU sieht die Lage weniger günstig aus. Die EU ist noch weit davon entfernt, den anerkannten Standards der Demokratietheorie zu entsprechen, wie diese konstitutiv für die Legitimität jedes ihrer Mitgliedsstaaten ist. Verantwortlich für diesen Widerspruch sind die EU-Mitgliedsstaaten indessen selbst. Sie sind bisher nicht willens gewesen, die EU-Institutionen und Entscheidungsprozesse angemessen zu demokratisieren. Es bleibt daher zugleich einfach und intellektuell billig,

39 Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, Paris: J.Vrin 1990.

40 Vgl. Peter van Ham, *European Integration and the Postmodern Condition*, a.a.O., Seite 112 ff.

41 Hans Maier, *Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre*, München: C.H. Beck 1980 (überarbeitete Ausgabe).

anonymen Kräften in Brüssel Versagen vorzuwerfen. Die EU ist politikgesteuert und insofern rechenschaftspflichtig. Aber die wichtigsten Entscheidungen bleiben einstweilen abhängig von politischen Prozessen und Erwägungen in den Mitgliedsländern und ihren Regierungen. Insofern bleibt die EU eine indirekte Demokratie mit zugleich allerhöchsten moralischen Maßstäben an die demokratische Qualität ihrer Mitgliedsstaaten. Man könnte fast geneigt sein zu behaupten, die EU sei nicht reif für die Mitgliedschaft in der EU, müßte sie auf der Basis ihrer Verträge um diese Mitgliedschaft bei sich selbst ersuchen!

Der Entwicklungsprozeß hin zu einer parlamentarischen Demokratie ist in der EU eingeschlagen, aber noch längst nicht zu einem zufriedenstellenden Ende geführt worden. Die Schlüsselrolle dabei kommt dem Europäischen Parlament zu. Seit seinen ersten Direktwahlen 1979 hat sich das Europäische Parlament Zug um Zug Rechte erstritten, die noch vor dreißig Jahren undenkbar gewesen wären. Es ist heute im Rahmen des Mitbeteiligungsverfahrens an den meisten Gesetzgebungsvorgängen der Europäischen Union beteiligt. Auch die Osterweiterung findet nicht ohne das Votum des Europäischen Parlaments statt. Die entscheidenden Fragen aber sind bisher nicht beantwortet: Die Ausformung einer europäischen Exekutive, die von der Parlamentsmehrheit getragen wird und dem Parlament gegenüber verantwortlich ist. Und: Das Recht auf Steuererhebung, das heiligste und älteste Parlamentsrecht; das Europäische Parlament funktioniert nach dem Motto „representation without taxation“. In Boston wurde für das Gegenteil die amerikanische Revolution entfesselt.

Die EU-Osterweiterung wird so organisiert, daß die ersten neuen Mitgliedsländer Mittel- und Südosteuropas an den nächsten anstehenden Wahlen zum Europäischen Parlament im Sommer 2004 teilnehmen können. Dies mag ein Präzedenzfall für allfällige weitere Erweiterungsrunden 2009 und 2014 sein. Erforderlich wird es für die EU in den nächsten Jahren werden, die im Jahr 2000 präsentierte „Charta der Grund- und Bürgerrechte der Europäischen Union“ in die EU-Verträge einzubeziehen und dadurch justitiabel werden zu lassen. Auch dieser Schritt wird den politischen Charakter der EU stärken.

Deutlich erkennbar ist der wachsende Anspruch der Parteien und Fraktionen, die im Europäischen Parlament vertreten sind, ihr politisches Profil in der EU sichtbarer werden zu lassen als dies in der Vergangenheit der Fall gewesen ist. Sie wollen zeigen, daß auch auf der Ebene der EU politische Entscheidungen Auswirkungen auf die Richtung der Entwicklung haben, je nachdem ob sie von einer eher linken oder einer eher rechten Mehrheit getroffen werden. Bisher lamentieren Kritiker noch immer über ein politisches Vakuum in der EU, das faktisch nur durch politische Parteien und ihre im Wettbewerb miteinander stehenden ordnungspolitischen Konzeptionen gefüllt werden kann.⁴²

Die Europäische Union - man mag noch so viele skeptische Einwände artikulieren - hat den Weg des Aufbaus einer europäischen, gleichwohl spezifischen Demokratie begonnen. Ein Verfassungsbildungsprozeß ist im Gange. Es wurde bereits vorgeschlagen, in der EU müsse sich auf Dauer so etwas wie ein genuin „europäischer Verfassungspatriotismus“ bilden. Angesichts der anhaltend dominierenden Präsenz der europäischen Nationalstaaten mit ihren identitätsprägenden Traditionen halten viele dies für unrealistisch, manche halten es auch für unerwünscht. Nicht nur unverwüstliche Euro-Optimisten plädieren einfach für Geduld und halten dagegen, man müsse einfach der Zeit ihre Zeit lassen. Eine erhebliche Menge von Bestandteilen eines europäischen Konstitutionalismus hat sich unterdessen bereits angesammelt - eine europäische Fahne, eine europäische Hymne, ein europäischer Feiertag, ein Europäisches Parlament, eine europäische Währung, eine europäische Gerichtsbarkeit und eine europäische Exekutive. Eine europäische Verfassung ist im Werden und zu den diversen weiterführenden Vorschlägen gehört beispielsweise jener eines europäischen Zivildienstes, der für die Stärkung der europäischen Identität der nachfolgenden Generationen vermutlich größere Bedeutung haben würde als viele politische Erklärungen; gleiches gilt für europäische Schulbücher in den einschlägigen Fächern, die einen unerschöpflichen Beitrag zur Rolle der Erinnerung im europäischen Einigungsprozeß leisten können. Die Zunahme von Europastudien an den

42 Vgl. Peter van Ham, European Integration and the Postmodern Condition, a.a.O., Seite 155.

Hochschulen Europas - und an vielen Universitäten außerhalb Europas - ist ein weiteres untrügliches Zeichen für den wachsenden Bedarf an Deutungskompetenz hinsichtlich der immer komplexer werdenden Zusammenhänge der europäischen Integration.⁴³

Die Suche nach den Bedingungen einer demokratischeren Europäischen Union steht unter dem Druck der Globalisierungsprozesse, aber die EU versucht auch, aus eigenem Recht ihren künftigen Charakter zu formen. Die Globalisierung hat bereits zu diversen regulatorischen Maßnahmen im Weltmaßstab geführt - vom Umweltschutz über Fragen der Justiz und der multilateralen Abrüstung bis hin zur Problematik der nachhaltigen Entwicklung. Dieses sind Bausteine dessen, was weithin „global governance“ genannt wird. Die Entwicklung der Außenhandelspolitik der EU und das Bemühen um die Ausgestaltung der Außen- und Sicherheitspolitik EU sind Beispiele dafür, daß über nationale Formen des Regierens nicht allein auf intergouvernementalem Poker zwischen Regierungen basieren müssen, sondern im Rahmen des mehrschichtigen Regierens in der EU auch zunehmend abhängig sind von supranationalen politischen, demokratische Legitimität einfordernden Positionen und Mehrheiten. Der demokratische Charakter der EU ist zweifellos unzureichend, aber gemessen an der demokratischen Legitimität des intergouvernementalen regulatorischen Bemühens um „global governance“ auf Weltebene ist die Europäische Union bereits heute ein Inbegriff demokratischen Regierens.

Das mag nur ein schwacher Trost sein und das Verlangen nach stärkerer demokratischer Transparenz und Kontrolle der Entscheidungsfindungsprozesse in der EU hält an. Man könnte versucht sein zu argumentieren, daß das globale Bemühen um regulatorische Maßnahmen - wie beispielsweise im Kontext der Welthandelsorganisation - die Demokratisierung der EU untergräßt. Aber trotz aller oft stereotyp artikulierten Kritik am demokratischen Defizit der EU⁴⁴ ist es lohnenswert,

43 Vgl. Wilfried Loth/Wolfgang Wessels (Hrsg.), Theorien europäischer Integration, Opladen: Leske + Budrich 2001.

44 Vgl. John van Oudenaren, E Pluribus Confusio. Living with the EU's Structural Incoherence, in: National Interest, Fall 2001, Seite 23 ff.

einen optimistischen Pfad der Spekulation einzuschlagen, um die Antriebskräfte für die weitere europäische Integration zu erfassen, die von der noch so jungen Einführung des Euro auf den Identitäts- und Verfassungsbildungsprozeß der EU in den nächsten Jahren ausgehen wird. Die Einführung des Euro bezeugt, daß der europäische Integrationsprozeß seit seinen Anfängen in den fünfziger Jahren stets politisch motiviert war, sich dabei aber bisher an ökonomischen Instrumenten und Zielen orientiert hat. Nun, nach der Vollendung des Gemeinsamen Marktes und der Einführung einer gemeinsamen Währung, wird ein neues Kapitel deutlicher und direkter akzentuierter politischer Integration geöffnet.

Im globalen Maßstab Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu erreichen, mag ein zu ambitioniertes Ziel bleiben. Regulatorische Entscheidungsprozesse im intergouvernementalen Wechselspiel des Interessenausgleichs zu erreichen, ist derzeit und auf lange Zeit wohl das Optimum dessen, was im Weltmaßstab an „global governance“ realistisch ist. Im regionalen Raum normativ gleichgerichteter Staaten aber ist supranationale Demokratie kein bizarres Wunschkino, wie die europäische Entwicklung zeigt. Bei allen Defiziten ist supranationale Demokratie als eine neue Form der Demokratie sui generis in der Europäischen Union entstanden. Die Europäische Union verbindet heute supranationale Souveränität sui generis in Währungs- und Rechtsangelegenheiten mit regionaler parlamentarischer Demokratie sui generis.

Die Erfahrungen der EU werden weltweit beachtet und gelegentlich auf ihre mögliche Übertragbarkeit in andere Regionen der Erde überprüft. Spekuliert werden darf über die mögliche Vorbildwirkung der EU auf die Organisation des globalen Regierens. So ist eher überraschend, daß noch niemand unter Berufung auf das Vorbild des Europäischen Parlaments eine parlamentarische Kammer vorgeschlagen hat, die die Generalversammlung der Vereinten Nationen, die eine Versammlung der Regierungen dieser Welt ist, ergänzt. Könnte eine solche partielle Parlamentarisierung der UNO nicht einen Teil der Globalisierungskritik auffangen?

Die Suche innerhalb der EU nach einer Überwindung des demokratischen Defizits geht weiter. Im Kern geht es um eine bessere Balance zwischen

den intergouvernementalen und den supranationalen Elementen des Regierens in der EU, die in Rohform bereits vorhanden sind. Es geht, konkret gesagt, um eine Stärkung der Rolle des Europäischen Parlaments als supranationaler direkt gewählter Vertretung aller Unionsbürger gegenüber dem Europäischen Rat als der mittelbaren Vertretung der demokratischen Regierungen der EU Mitgliedsländer, dessen Entscheidungsfindungsprozesse byzantinisch anmuten.

Die Vorstellung, daß eine supranationale Europäische Union verstärkt demokratisiert werden könnte, stößt auf vielerlei Widerspruch. In Abwesenheit eines europäischen Volkes könne es keine europäische Demokratie geben - so lautet das zentrale Argument der euroskeptischen Puristen. Ihnen ist zu empfehlen, die breite und weite Debatte über die Grenzen der Demokratie zur Kenntnis zu nehmen, die es unterdessen allüberall in den westlichen Demokratien gibt. Wo es ohnehin keine reine, unbefleckte Form der Demokratie gibt, findet die europäische Demokratie, unvollständig wie sie ist, durchaus ihren spezifischen Platz. Sie ist Demokratie *sui generis*, mit einem starken Akzent auf einer Exekutive, die einstweilen nur mittelbar durch die Regierungen der EU-Mitgliedsstaaten demokratisch kontrolliert wird. Die Kontrolle des Europäischen Parlaments und der Einfluß des Europäischen Gerichtshofes nehmen indessen beständig zu. In Verbindung mit der kompletten Einführung des Mehrheitsprinzips bei EU-Entscheidungen muß dieser Weg fortgesetzt werden. Was die einen einstweilen das anhaltende demokratische Defizit der EU nennen, kann mit Fug und Recht bereits heute als eine supranationale Demokratie eigenen Charakters, eine europäische Demokratie *sui generis* bezeichnet werden.

Im Blick auf die Stärkung der Rolle des Exekutive in den meisten westlichen Demokratien ist von Formen des post-parlamentarischen Regierens gesprochen worden.⁴⁵ Man muß der Versuchung widerstehen, die Entwicklung der Demokratie als zu statisch zu betrachten. Für die einen

45 Vgl. Svein S. Andersen/Tom R. Burns, *The European Union and the Erosion of Parliamentary Democracy. A Study in Post-Parliamentary Governance*, in: Svein S. Andersen/Kjell A. Eliassen (Hrsg.), *The European Union. How Democratic Is It?*, London: Sage 1995.

mag auch die EU Ausdruck post-parlamentarischen Regierens sein, andere sehen sie erst am Anfang eines Weges, der weitere Demokratisierung und unmittelbare Rechenschaftspflichtigkeit ihrer Institutionen erforderlich macht. Vieles spricht dafür, die letztere Tendenz nicht zu unterschätzen, einschließlich der Tatsache, daß die nationalen Parlamente der EU-Mitgliedsstaaten erst kürzlich damit begonnen haben, nach ihrer Rolle im europäischen Regierungsprozeß zu fragen.⁴⁶ Während selbst die Auswirkungen der Globalisierung auf die lokale Demokratie, auf die Kommunalpolitik Gegenstand kritischer Betrachtungen geworden ist⁴⁷, dürfte der Ausgestaltungsprozeß einer europäischen Demokratie sui generis infolge der globalen Horizonterweiterung der EU eher noch zunehmen.

In einer Welt, in der eine einheitliche Sphäre des Politischen, basierend auf Bürgerschaft und staatlicher Souveränität, zugunsten der Dominanz der Marktkräfte zu verschwinden droht, ist es nur folgerichtig, daß ein sich verändernder Souveränitätsbegriff auch den Demokratiebegriff verändert. Trotz der sich verändernden Qualität der staatlichen Souveränität ist der Nationalstaat einstweilen das wichtigste Subjekt des internationalen Rechts geblieben. Und trotz der unübersehbaren Zunahme der Bedeutung der Kräfte des Marktes bleibt der Demokratiebegriff im Prinzip weiterhin gebunden an einen staatsgestützten Begriff eines homogenen „Demos“. Diese Engführung der Begriffe wird auf Dauer nicht aufrechtzuerhalten sein. Allerorten wird der soziologische Befund akzeptiert, daß persönliche und kollektive Loyalitäten mehrdimensional sein können. Entsprechendes gilt für die loyalitätsbindende Kraft und legitimatorische Wirkung mehrdimensionaler Demokratie. Mehrdimensionales Regieren, mehrdimensionale Souveränität und mehrdimensionale Demokratie: jeder der genannten Begriffe ist durch die Erfahrungen mit der Auswirkungen des europäischen Einigungsprozesses erweitert und verwandelt worden.

46 Andreas Maurer/Wolfgang Wessels (Hrsg.), *National Parliaments On Their Ways To Europe. Losers or Latecomers?*, Baden-Baden: Nomos 2002.

47 Vgl. Robert Hambleton/H.V. Savitch/Muray Stewart (Hrsg.), *Globalism and Global Democracy. Challenge and Change in Europe and North America*, New York: Palgrave 2002.

Bisher hat sich die Demokratietheorie schwer damit getan, die europäische Dimension der Demokratie in einem Mehrebenen-System demokratischer Prozesse, Entscheidungen und Teilhabemechanismen zu verankern. Ein Aspekt, der stärker als bisher betont zu werden lohnt ist jener, der nach dem demokratischen Prozeß als einem Zusammenspiel sowohl intergouvernementaler und supranationaler als auch zwischen exekutiver und parlamentarischer Entscheidungsbildung fragt. Es wäre vermutlich ertragreicher, nicht stereotyp und statisch danach zu fragen, wie es um das demokratische Defizit der EU bestellt ist, sondern danach Ausschau zu halten, ob die EU die traditionellen Erwartungen an den demokratischen Prozeß erfüllen kann während sie zugleich verpflichtet ist, das offenkundige Effizienzproblem in der Entscheidungsfähigkeit der einzelnen Nationalstaaten zu lösen.⁴⁸ „Traditionelle Erwartungen“, das heißt natürlich: Rechenschaftspflichtigkeit, Transparenz und die Vorherrschaft des Rechts. Es ist offenkundig, daß nicht allein die Demokratietheorie, sondern auch die praktische Erfahrung unseren Begriff von der Demokratie beeinflußt.

Im Lichte der Diskussionen über zunehmende politische Fragmentierung, wachsenden Verlust sozialen Zusammenhalts und zentrifugaler Begriffe der Macht in der westlichen Welt ist es bemerkenswert, mit welcher unverbrauchten aufklärerischen Leidenschaft das Europäische Parlament und alle, die seine Linie favorisieren, für die Ausweitung der parlamentarischen Demokratie in der Europäischen Union plädieren. Supranationale parlamentarische Demokratie ist tatsächlich ein Novum in den internationalen Beziehungen und in der Demokratietheorie. So sehr Grenzen und Souveränitätsbegriffe in der globalisierten Welt durchlässig geworden sind, so sehr müssen unsere Begriffe und Kategorien von der parlamentarischen Demokratie anerkennen, wie sehr sie durch die Folgen des neuartigen Zusammenspiels von regionalen, nationalen, intergouvernementalen und supranationalen Entscheidungsprozessen durchlöchert worden sind. Unter diesen Umständen ist bereits die Idee

48 Vgl. Svein S. Andersen/Kjell A. Eliasen, Democracy. Traditional Concerns in New Institutional Settings?, in: Svein S. Andersen/Kjell A. Eliasen (Hrsg). The European Union. How Democratic Is It?, a.a.O., Seite 253.

eines Europäischen Parlaments - ganz zu schweigen von seinem bemerkenswerten Weg seit 1979 - ein historisch bedeutsamer Vorgang.

Ein wichtiges Element einer jeden Demokratietheorie ist der Begriff der politischen Wahlfreiheit. Wähler sollen zwischen Optionen entscheiden können. Parlamente sollen auf der Basis von Optionen zu Beschlüssen kommen. Insofern dies ein unaufgebares Element der parlamentarischen Demokratie ist, entwickelt sich das Europäische Parlament Zug um Zug in die Richtung eines Parlaments, dessen Beschlüsse nicht nur Wirkung haben, sondern dessen Beschlüssen politische Optionen zugrundeliegen, die durchaus kontrovers zueinander sind. Die großen politischen Formationen im Europäischen Parlament dürften ihre Rolle im europäischen Integrations- und Demokratiebildungsprozeß weiter ausbauen.⁴⁹ Der Vertrag von Nizza gewährt dem Europäischen Parlament das Mitentscheidungsrecht bei der Wahl des künftigen Präsidenten der Europäischen Kommission. Diese erfolgt nach der für den Sommer 2004 anstehenden nächsten Wahl zum Europäischen Parlament. Es darf ein Machtkampf zwischen dem Europäischen Parlament und den EU-Mitgliedsstaats-Regierungen erwartet werden darüber, wer im Vorfeld dieser wichtigen und richtungsweisenden Entscheidung das Gesetz des Handelns bestimmt. Die großen Parteien dürften mit Spitzenkandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten in die Wahlen des Jahres 2004 gehen. Dieses würde die EU enorm personalisieren und politisieren, wünschbare Effekte auf dem Weg zu einer authentischeren supranationalen Demokratie. Sollten die im Europäischen Parlament vertretenen Parteien gemeinsam reüssieren und diejenige Partei, die die Mehrheit in den europäischen Wahlurnen gewinnt, anschließend den Kommissionspräsidenten stellen können - was natürlich nur im Benehmen mit dem Europäischen Rat möglich sein wird - so wäre damit faktisch nicht nur eine Entscheidung über die künftige Ausgestaltung des Amtes eines europäischen Präsidenten getroffen, sondern auch ein weiterer Durchbruch auf dem Wege zu einer supranationalen parlamentarischen Demokratie sui generis erfolgt. 2004 wird ein Schicksalsjahr werden, das über den Mut der

49 Vgl. Karl Magnus Johansson/Peter Zervakis (Hrsg.), European Political Parties between Cooperation and Integration, Baden-Baden: Nomos 2001.

europäischen Parlamentarier entscheidet, wenn sie schon kein Budgetrecht besitzen, sie doch wenigstens fundamentale Personalentscheidungen mit dem Mandat frei gewählter Vertreter der Unionsbürger treffen können.

Damit ist ein weiterer Aspekt der Einwirkung des europäischen Integrationsprozesses auf politische Philosophie und Demokratietheorie berührt. Er betrifft das Konzept einer supranationalen Bürgerschaft. Mit dem Vertrag von Maastricht 1991 hat die Europäische Union formell eine Unionsbürgerschaft eingeführt. Angesichts der Prozesse der Globalisierung kann die Idee der Unionsbürgerschaft den Sinn für Zugehörigkeit und Identität stärken.⁵⁰ Für viele mag diese Bürgeridee bisher auf dem Papier geblieben sein, sofern der Sachverhalt überhaupt jenseits der äußeren Angleichung der europäischen Reisepässe ins Bewußtsein gedrungen ist. Der Gedanke europäischer Bürgerschaft aber geht über Symbole weit hinaus. Er betrifft die Frage nach der Identität der Unionsbürger und nach ihrer Fähigkeit, Bürgerloyalität ebenso zu teilen wie dies für die Begriffe der Souveränität und der Demokratie der Fall ist. Dieses mögen noch vergleichsweise abstrakte Kategorien sein, beim Bürgerbegriff werden die Erwartungen, aber auch die Zumutungen konkret.

Der Artikel 8 des Maastrichter Vertrages hat primär statuierenden Charakter: „Hiermit wird die Unionsbürgerschaft errichtet. Jede Person, die die Staatsbürgerschaft eines Mitgliedsstaates besitzt, ist zugleich Unionsbürger.“ Der affirmative Charakter des Satzes, dessen Autoren sich selbst Mut zu machen scheinen, schließt nicht aus, daß der darin zugrundegelegte normative Gehalt im Verlaufe der Zeit nicht auch tatsächlich mit konkretem Leben und Lebensgefühl gefüllt werden könnte. Von der Affirmation zur Faktizität ist der Weg gewiß noch lang, aber er ist begonnen worden. Tatsächlich statuiert die Europäische Union damit die Möglichkeit einer Teilung des Bürgerschaftsbegriffs durch Stärkung der Loyalität gegenüber der EU ohne Loyalitätsverzicht gegenüber dem eigenen Staat.

Der Begriff der Unionsbürgerschaft soll dazu beitragen, die Europäische Union als geistiges Eigentum zu verstehen, ihr gegenüber Loyalität,

50 Vgl. auch Ulrich Beck, *Was ist Globalisierung?*, Frankfurt: Suhrkamp 1997.

Pflichtgefühl und Anerkennung zu empfinden. Die britische Politikwissenschaftlerin Elizabeth Meehan hat ausführlich analysiert, daß ein neues Bürgerschaftsprinzip in Europa im Entstehen ist, das weder national noch kosmopolitisch ist, wohl aber mehrschichtige Identitäten, Rechte und Pflichten umfaßt, die in einem komplexen System politischer Entscheidungsprozesse ihren Ausdruck finden.⁵¹

Die Probleme, die konzeptionell mit der Idee der Unionsbürgerschaft verbunden sind, sind kategorial nicht von denen der nationalen Staatsbürgerschaft verschieden. Bürgerschaft ist ihrem Wesen nach - und so war es seit den Tagen der Antike - sowohl inklusiv als auch exklusiv. Dies zeigt sich nicht besser als an der Tatsache, daß es so viele Staatsbürgerschaften auf der Welt gibt wie es Staaten gibt. Zugleich zeigt die Einführung oder Anerkennung einer doppelten Staatsbürgerschaft, daß eine Loyalitätsteilung zwischen zwei Staaten möglich ist oder jedenfalls von den entsprechenden Gesetzgebern als möglich angenommen wird. Was auf der horizontalen Ebene gilt, gilt auch für die vertikale Beziehung zwischen den europäischen Staaten und der Europäischen Union: Bürgerloyalität ist teilbar, so wie Souveränität und Demokratie teilbar sind.

Der vollen Verwirklichung der Idee einer Unionsbürgerschaft stehen zwei große, miteinander unverbundene Herausforderungen gegenüber, die nicht so sehr demokratietheoretischer Natur sind als vielmehr an das europäische Identitätsgefüge rütteln:

- die Frage der Anerkennung des Islam als einer Religion in der EU, in der es schon heute immerhin 15 Millionen Muslime in der EU gibt⁵², wodurch Fragen der sozialen Integration ebenso aufgeworfen werden wie jene nach der Vereinbarkeit des Islam mit säkularen Ordnungen der Politik;

51 Elizabeth Meehan, *Citizenship and the European Community*, London: Sage 1993; auch Elizabeth Meehan, *Citizenship and the European Union*, ZEI Discussion Paper C63/2000, Bonn: Zentrum für Europäische Integrationsforschung 2000.

52 Vgl. Nezar Al Sayyad/Manuel Castells (Hrsg.), *Muslim Europe or Euro-Islam. Politics, Culture, and Citizenship in the Age of Globalization*, Lanham: Lexington Books 2002.

- die Frage nach der Letztentscheidungsmacht über den Einsatz europäischer Bürger in Kriegshandlungen oder auch „nur“ in friedenssichernden Maßnahmen außerhalb der EU, wodurch die Problematik der Legitimität der konsequenten Anwendung einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU aufgeworfen wird.

Beide Fragen berühren zutiefst die Grenzen des bisher erreichten „sense of ownership“ in der Europäischen Union. Das Ziel kann ohnehin kein homogenisierender und standardisierender Begriff einer europäischen Gesellschaft sein. Wohl aber geht es darum, in einem mehrdimensionalen Regierungssystem, das Begriffe wie Souveränität und Demokratie horizontal zu teilen vermag, auch den Sinn für einen mehrschichtigen, vertikal geteilten Bürgerbegriff zu stärken. Wo immer dies in der Europäischen Union gelingt, wird eine neue Kategorie der politischen Philosophie und der Demokratietheorie hinsichtlich der Teilbarkeit der Bürgerloyalität etabliert.

Einen Begriff von der EU als einem „Eigentum“ ihrer Bürger zu erzeugen, ist eine schwierige kulturelle Aufgabe. Sie erfordert indessen mehr als das, was üblicherweise gesagt wird: Stärkung der Fremdsprachenkompetenz, Schüler- und Studentenaustausch, Förderung europäischer Medien, Synchronisierung der europäischen politischen Debatten. Trotz der Sprachbarrieren und der enormen kulturellen Vielfalt wird Europas Identität am Ende und im Kern politisch zu definieren sein. Daher ist die gegenwärtige Verfassungsdebatte mit der zentralen Frage nach der Begrenzung politischer Kompetenzen im Geiste des Subsidiaritätsprinzips⁵³ von einminter Bedeutung, um Legitimität und Bürgerloyalität zu erhöhen.

3. Mit der Verfassungsdebatte ist die Frage nach dem künftigen weltpolitischen Profil der Europäischen Union eng verbunden. Die Öffnung des europäischen Horizonts für eine genuin globale Rolle Europas ist ein weiteres konstitutives Element eines durch die Globalisierung in

53 Vgl. Frank Ronge, Legitimität durch Subsidiarität. Der Beitrag des Subsidiaritätsprinzips zur Legitimität einer überstaatlichen politischen Ordnung in Europa, Baden-Baden: Nomos 1998.

Selbstdeutung und Mandat erweiterten Begriffs der europäischen Integration und der ihr zugrundeliegenden *raison d'être*.⁵⁴

Die notwendigen Folgerungen, die die Entwicklung der europäischen Integration aus den Grenzverschiebungen zu ziehen hat, die die Globalisierung mit sich bringt, beziehen sich auch auf den Begriff der Ordnung, wie er in der intellektuellen und politischen Geschichte Europas entstanden ist. In der Vergangenheit war die Vorstellung des Baus einer Ordnung stets auf Europa selbst bezogen. Seit der Entstehung des modernen Staatsystems war Europa sich selbst seine vornehmste Aufgabe. Auch Kolonialismus und Imperialismus waren im letzten Funktionen des innereuropäischen Ringens um Macht und Einfluß. Europas Ambitionen wurden global projiziert, aber doch blieb Europa selbst Fokus und Ziel der dahinterliegenden Absichten. Die Folgen der kolonialen Größe auf das innereuropäische Spiel um Macht und Hegemonie waren wichtiger als die Zukunft der kolonialen Gebiete. Bismarck bemerkte einmal zu einem Besucher, seine Landkarte von Afrika liege in Europa. Dies galt nicht weniger für Spanier und Portugiesen, Briten und Franzosen, Belgier und Niederländer, Russen und Italiener. Kleinere europäische Völker und Staaten wurden *a priori* aus dem Ringen um Macht in Europa ausgeschlossen. Am Ende konnte das Spiel um Machtpolitik und Machtbalance von niemandem mehr gewonnen werden. Alle europäischen Staaten waren zu Verlierern geworden.

Vor diesem Hintergrund begann in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts ein wahrhaft historisches Experiment des Ordnungsbau in Europa im Zeichen von Kooperation und Integration, Interessenausgleich und Respekt vor den großen wie den kleinen Staaten und Völkern. Komplettiert durch enge transatlantische Beziehungen ist eine neue Staaten- und Völkerordnung in Europa entstanden. Über fünfzig Jahre galt, daß dies zum Wohle Europas geschieht, um aus den schrecklichen machtstaatlichen

54 Vgl. Martin Albrow/Darren O'Byrne, Rethinking State and Citizenship under Globalized Conditions, in: Henri Goverde (Hrsg.), *Global and European Polity?*, a.a.O., Seite 65 ff.; Craig N. Murphy, Globalization and Governance, in: Roland Axtmann (Hrsg.), *Globalization and Europe*, a.a.O., Seite 144 ff.; Frank Vibert, *Europe Simple, Europe Strong*, Cambridge: Polity Press 2002.

Verirrungen der Vergangenheit zu lernen und neue Grundlagen für Frieden und Wohlergehen zu legen. Dieser Ansatz des Aufbaus einer neuen europäischen Ordnung wurde nach dem Sturz der kommunistischen Diktaturen auf Mittel- und Osteuropa ausgedehnt. Ordnungsbau aber blieb eine innereuropäische Angelegenheit und bleibt es solange, bis die pan-europäische Architektur wirklich komplettiert sein wird.

Europa hat sich, mit anderen Worten, an die Postulate und Ziele der Ordnung angenähert, die Immanuel Kant 1795 in seinem Essay „Zum ewigen Frieden“ als konstitutiv für eine Friedensordnung charakterisiert hat: individuelle Rechte, Rechtsstaatlichkeit und ein freiwilliger Zusammenschluß der Staaten.⁵⁵ Europa ist praeter propter zu einem Kantischen Europa geworden; es ist sich dabei zugleich der Fragilität seiner Bedingungen bewußt geblieben. Der jugoslawische Erbfolgekrieg ist noch keineswegs ganz beendet, auch Tschetschenien gehört zu Europa, wenngleich zu seiner Peripherie.

Mit der technologischen und ökonomischen Globalisierung haben sich die Ideale der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit global ausgebretet, ohne indessen universell anerkannt und praktiziert zu werden. Intellektuelle Herausforderungen an die Idee der Universalität der Menschenrechte, wie sie von Advokaten eines kulturellen Relativismus postuliert werden, sind immer wieder von den Kämpfern für Menschenrecht und Demokratie zurückgewiesen worden, wo auch immer auf dieser Welt.⁵⁶

Die intellektuelle Debatte um die Universalität von Menschenrechtsnormen und Demokratiebegriffen ist wieder nach Europa zurückgekehrt. Europa ist nicht länger selbst Gegenstand der Sorge. Es ist vielmehr mehr denn je herausfordert, Stellung zu beziehen gegenüber Verletzungen der in

55 Vgl. Ludger Kühnhardt, Von der ewigen Suche nach Frieden. Immanuel Kants Vision und Europas Wirklichkeit, Bonn: Bouvier 1996.

56 Vgl. Ludger Kühnhardt, Die Universalität der Menschenrechte. Studie zur ideengeschichtlichen Bestimmung eines politischen Schlüsselbegriffs, Munich: Olzog 1987; Daniele Archibugi/David Held/Martin Koehler (Hrsg.), Re-Imagining Community. Studies in Cosmopolitan Democracy, Cambridge: Polity Press 1998;

Europa hochgehaltenen Normen jenseits seiner eigenen Grenzen. Balkan, Nahost, Kaschmir, Timor, Afrika, der globale Krieg gegen den Terrorismus - Europa kann sich nicht länger als globaler Handelsstaat porträtieren und vor Verantwortlichkeiten in politischer und, wo notwendig, auch in militärischer Hinsicht wegducken. Damit gewinnt der Begriff der Ordnung, an der Europa mitzubauen hat, eine neue Dimension. Er löst sich von der geographischen Bindung an die Landkarte Europas. Er wird global. Damit sind auch Anforderungen an den interkulturellen Dialog verbunden. Und es stellt sich einmal mehr die Frage, was an Europas identitätsbildenden Normen universal und was europaspezifisch ist. Mit der Globalisierung wird Europas Ethik auf neue und fundamentale Weise globalisiert und globalen Diskursen ausgesetzt.

Damit stellt sich - wie seit den Tagen der Antike - die Frage nach dem „Anderen“, möglicherweise gar die Frage nach dem „Feind“. Herodot wußte die Perser in Gegensatz zu den Griechen zu setzen. Wer ist heute, wer ist morgen das Gegenüber von Europa, das Gegenüber für Europa ? Schon Aristoteles hat uns gelehrt, daß nichts schwieriger ist als das Gute aus sich selbst heraus zu definieren. Europa wird an der Frage nach dem Anderen, dem kontrastierenden Gegenüber nicht vorbeikommen, weder intellektuell noch praktisch. Derzeit konzentriert sich die noch etwas verschwommene Debatte einerseits auf die islamische Welt, andererseits auf das europäische Verhältnis zu Amerika. In der Verarbeitung der Folgen der schrecklichen Terroranschläge des 11. September 2001 überkreuzen sich beide Diskurse. Mit dem Ende des Kalten Krieges und dem Auftreten neuer Bedrohungsmuster hat auch die Frage nach der Zukunftskraft des Konzeptes der „westlichen Welt“, der „atlantischen Zivilisation“ Auftrieb gewonnen.⁵⁷

In der Tat wäre es kurzsichtig und verhängnisvoll, den europäischen Integrationsvorgang als Antithese zu dichten transatlantischen Beziehungen

Nigel Dower, Human Rights, Global Ethics and Globalization, in: Roland Axtmann (Hrsg.), Globalization and Europe, a.a.O., Seite 109 ff.

57 Vgl. die Sonderausgabe der Zeitschrift MERKUR: Europa oder Amerika? Zur Zukunft des Westens, Sonderausgabe MERKUR. Zeitschrift für europäisches Denken, Nr.67/618, September/Oktober 2000.

zu verstehen. Besonders in intellektuellen Kreisen ist diese Neigung nicht selten anzutreffen und was immer die Ursachen dafür sind: die überwältigende Substanz der Werte, Interessen und Ziele zwischen Europa und Amerika sind identisch oder zumindest komplementär, einschließlich und vor allem der gemeinsame Kampf für die westliche Zivilisation gegenüber terroristischen Bedrohungen durch islamische Fanatiker.⁵⁸ Es wäre aber gleichermaßen vordergründig, einen schablonenhaften Konflikt zwischen „dem Westen“ und der gesamten islamischen Welt zeichnen zu wollen. Europa ist jedenfalls gemeinsam mit den USA herausgefordert, Konsistenz in der Formulierung universeller Normen in einer globalisierten Welt mit neuen Konflikten zu zeigen.

Eine der Globalisierung und dem zunehmenden Auftrag an Europa, am Bau der Weltordnung mitzuwirken, angemessene Universalität westlicher - und darin gegebenenfalls spezifischer europäischer - Normen steht noch aus. Postmoderner Relativismus mag die rasche Herausbildung eines intellektuellen Konsensus in dieser Frage behindern. Hier ist nicht der Ort, um Wegzeichen abzustecken, die elementarer Bestandteil eines solchen globalisierten normativen Universalismus sein könnten. Es muß der Hinweis genügen, daß die Globalisierung Europa dazu zwingt, diese intellektuelle Herausforderung anzunehmen. Globalisierung sprengt die Grenzen, die durch postmodernistische und relativistische Ausweichmanöver gezogen worden sind. Postmoderner Relativismus ist der intellektuelle Feind eines globalen europäischen Normprofil. Europa muß sich der Universalitätsdebatte neu stellen. Angesichts des enormen Werteppluralismus im heutigen Europa wird es keine leichte Aufgabe sein, spezifische europäische Akzente und unverwechselbare Positionen in der Diskussion um universelle Werte und Normen zu setzen.

Die ethisch-normative Universalitätsdiskussion wird Europa jedenfalls infolge der materiellen Globalisierung aufgenötigt und abverlangt. Europa wird nicht bloß als Welthandelsstaat in der Globalisierung bestehen

58 Kein Wort hat so sehr zu schriller Empörung über die USA geführt wie jenes von der “Achse des Bösen”, das US-Präsident George W. Bush in seiner “State of the Union Address” am 29.Januar 2002 verwendet hat.

können. Die Globalisierung sprengt die Grenzen ethischer Selbstbezogenheit und Selbstzufriedenheit in Europa. Immanuel Kants Friedensidee setzt Europa dem globalen ethischen Dialog aus, der einen eigenen Standpunkt voraussetzt. Im Bereich der Wirtschaft tritt Europa global auf und hat regen Anteil am Entstehen des globalen Welthandelsregimes unter dem Dach der WTO gehabt. Sicherheitspolitisch hat das Schlagwort „out of area“ in Europa die Runde gemacht. Auch im Blick auf Normen und Werte, auf den ethischen Diskurs mit der Welt muß Europa lernen, „out of area“ zu denken und so zu handeln, daß es in Einklang mit seinen eigenen Ansprüchen und seinem sonstigen globalen Verhalten steht. Insofern setzt die Globalisierung jeder Neigung zu europäischer und allgemeiner gesagt: westlicher, atlantischer Selbstgefälligkeit eine Grenze. Ethik in der globalisierten Welt kann nicht vom Standpunkt des postmodernen Relativismus gedacht werden, wenn sie kohärent und in ihren Implikationen folgerichtig sein will. Aber das ist ein anderes Thema.

ZEI DISCUSSION PAPER: Bisher erschienen / Already published:

- C 1 (1998) Frank Ronge (Hrsg.)
Die baltischen Staaten auf dem Weg in die Europäische Union
- C 2 (1998) Gabor Erdödy
Die Problematik der europäischen Orientierung Ungarns
- C 3 (1998) Stephan Kux
Zwischen Isolation und autonomer Anpassung: Die Schweiz im integrationspolitischen Abseits?
- C 4 (1998) Guido Lenzi
The WEU between NATO and EU
- C 5 (1998) Andreas Beierwaltes
Sprachenvielfalt in der EU – Grenze einer Demokratisierung Europas?
- C 6 (1998) Jerzy Buzek
Poland's Future in a United Europe
- C 7 (1998) Doug Henderson
The British Presidency of the EU and British European Policy
- C 8 (1998) Simon Upton
Europe and Globalisation on the Threshold of the 21st Century.
A New Zealand Perspective
- C 9 (1998) Thanos Veremis
Greece, the Balkans and the European Union
- C 10 (1998) Zoran Djindjic
Serbiens Zukunft in Europa
- C 11 (1998) Marcus Höreth
The Trilemma of Legitimacy. Multilevel Governance in the EU and the Problem of Democracy
- C 12 (1998) Saadollah Ghasssy
Japan and the European Union
- C 13 (1998) Walter Schweidler
Bioethische Konflikte und ihre politische Regelung in Europa
- C 14 (1998) Wolfgang Ischinger
Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik nach Amsterdam
- C 15 (1998) Kant K. Bhargava
EU – SAARC: Comparisons and Prospects of Cooperation
- C 16 (1998) Anthony J. Nicholls
Die deutsch-britischen Beziehungen: Ein hoffnungsloser Fall?
- C 17 (1998) Nikolaj Petersen
The Danish Referendum on the Treaty of Amsterdam
- C 18 (1998) Aschot L. Manutscharjan
Der Konflikt um Berg-Karabach: Grundproblematik und Lösungsperspektiven
- C 19 (1998) Stefan Fröhlich
Der Ausbau der europäischen Verteidigungsidentität zwischen WEU und NATO
- C 20 (1998) Tönis Lukas
Estland auf dem Weg aus der totalitären Vergangenheit zurück nach Europa
- C 21 (1998) Wim F. van Eekelen
Perspektiven der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU
- C 22 (1998) Ludger Kühnhardt
Europa in den Kräftefeldern des 21. Jahrhunderts.
- C 23 (1998) Marco Bifulco
In Search of an Identity for Europe
- C 24 (1998) Zbigniew Czachór
Ist Polen reif für die Europäische Union?
- C 25 (1998) Avi Primor
Der Friedensprozeß im Nahen Osten und die Rolle der Europäischen Union
- C 26 (1998) Igor Leshoukov
Beyond Satisfaction: Russia's Perspectives on European Integration
- C 27 (1998) Dirk Rochtus
Die belgische „Nationalitätenfrage“ als Herausforderung für Europa

- C 28 (1998) Jürgen Rüttgers
Europa – Erbe und Auftrag
- C 29 (1999) Murat T. Laumulin
Die EU als Modell für die zentralasiatische Integration?
- C 30 (1999) Valdas Adamkus
Europe as Unfinished Business: The Role of Lithuania
in the 21st Century's Continent
- C 31 (1999) Ivo Samson
Der widersprüchsvolle Weg der Slowakei in die EU.
- C 32 (1999) Rudolf Hrbek / Jean-Paul Picaper / Arto Mansala
Deutschland und Europa. Positionen, Perzeptionen, Perspektiven
- C 33 (1999) Dietrich von Kyaw
Prioritäten der deutschen EU-Präsidentschaft unter Berücksichtigung des
Europäischen Rates in Wien
- C 34 (1999) Hagen Schulze
Die Identität Europas und die Wiederkehr der Antike
- C 35 (1999) Günter Verheugen
Germany and the EU Council Presidency
- C 36 (1999) Friedbert Pflüger
Europas globale Verantwortung – Die Selbstbehauptung der alten Welt
- C 37 (1999) José María Gil-Robles
Der Vertrag von Amsterdam: Herausforderung für die Europäische Union
- C 38 (1999) Peter Wittschorek
Präsidentenwahlen in Kasachstan 1999
- C 39 (1999) Anatolij Ponomarenko
Die europäische Orientierung der Ukraine
- C 40 (1999) Eduard Kukan
The Slovak Republic on its Way into the European Union
- C 41 (1999) Ludger Kühnhardt
Europa auf der Suche nach einer neuen geistigen Gestalt
- C 42 (1999) Simon Green
Ausländer, Einbürgerung und Integration: Zukunftsperspektive der
europäischen Unionsbürgerschaft?
- C 43 (1999) Ljerka Mintas Hodak
Activities of the Government of the Republic of Croatia in the Process of
European Integration
- C 44 (1999) Wolfgang Schäuble
Unsere Verantwortung für Europa
- C 45 (1999) Eric Richard Staal
European Monetary Union: The German Political-Economic Trilemma
- C 46 (1999) Marek J. Siemek
Demokratie und Philosophie
- C 47 (1999) Ioannis Kasoulides
Cyprus and its Accession to the European Union
- C 48 (1999) Wolfgang Clement
Perspektiven nordrhein-westfälischer Europapolitik
- C 49 (1999) Volker Steinkamp
Die Europa-Debatte deutscher und französischer Intellektueller nach dem
Ersten Weltkrieg
- C 50 (1999) Daniel Tarschys
50 Jahre Europarat
- C 51 (1999) Marcin Zaborowski
Poland, Germany and EU Enlargement
- C 52 (1999) Romain Kirt
Kleinstaat und Nationalstaat im Zeitalter der Globalisierung
- C 53 (1999) Ludger Kühnhardt
Die Zukunft des europäischen Einigungsgedankens

- C 54 (1999) Lothar Rühl
Conditions and options for an autonomous „Common European Policy on Security and Defence“ in and by the European Union in the post-Amsterdam perspective opened at Cologne in June 1999
- C 55 (1999) Marcus Wenig (Hrsg.)
Möglichkeiten einer engeren Zusammenarbeit in Europa am Beispiel Deutschland - Slowakei
- C 56 (1999) Rafael Biermann
The Stability Pact for South Eastern Europe - potential, problems and perspectives
- C 57 (1999) Eva Slivková
Slovakia's Response on the Regular Report from the European Commission on Progress towards Accession
- C 58 (1999) Marcus Wenig (Ed.)
A Pledge for an Early Opening of EU-Accession Negotiations
- C 59 (1999) Ivo Sanader
Croatia's Course of Action to Achieve EU Membership
- C 60 (2000) Ludger Kühnhardt
Europas Identität und die Kraft des Christentums
- C 61 (2000) Kai Hafez
The West and Islam in the Mass Media
- C 62 (2000) Sylvie Goulard
Französische Europapolitik und öffentliche Debatte in Frankreich
- C 63 (2000) Elizabeth Meehan
Citizenship and the European Union
- C 64 (2000) Günter Joetze
The European Security Landscape after Kosovo
- C 65 (2000) Lutz Rathenow
Vom DDR-Bürger zum EU-Bürger
- C 66 (2000) Panos Kazakos
Stabilisierung ohne Reform
- C 67 (2000) Marten van Heuven
Where will NATO be ten years from now ?
- C 68 (2000) Carlo Masala
Die Euro-Mediterrane Partnerschaft
- C 69 (2000) Weltachsen 2000/World Axes 2000. A documentation
- C 70 (2000) Gert Maichel
Mittel-/Osteuropa: Warum engagieren sich deutsche Unternehmen?
- C 71 (2000) Marcus Wenig (Hrsg.)
Die Bürgergesellschaft als ein Motor der europäischen Integration
- C 72 (2000) Ludger Kühnhardt/Henri Ménudier/Janusz Reiter
Das Weimarer Dreieck
- C 73 (2000) Ramiro Xavier Vera-Fluixa
Regionalbildungsansätze in Lateinamerika und ihr Vergleich mit der Europäischen Union
- C 74 (2000) Xuewu Gu (Hrsg.)
Europa und Asien: Chancen für einen interkulturellen Dialog?
- C 75 (2000) Stephen C. Calleya
Is the Barcelona Process working?
- C 76 (2000) Ákos Kengyel
The EU's Regional Policy and its extension to the new members
- C 77 (2000) Gudmundur H. Frímannsson
Civic Education in Europe: Some General Principles
- C 78 (2000) Marcus Höreth
Stille Revolution im Namen des Rechts?
- C 79 (2000) Franz-Joseph Meiers
Europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität (ESVI) oder Gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GESVP)?

- C 80 (2000) Gennady Fedorov
Kalininograd Alternatives Today
- C 81 (2001) Ann Mettler
From Junior Partner to Global Player: The New Transatlantic Agenda and Joint Action Plan
- C 82 (2001) Emil Minchev
Southeastern Europe at the beginning of the 21st century
- C 83 (2001) Lothar Rühl
Structures, possibilities and limits of European crisis reaction forces for conflict prevention and resolution
- C 84 (2001) Viviane Reding
Die Rolle der EG bei der Entwicklung Europas von der Industriegesellschaft zur Wissens- und Informationsgesellschaft
- C 85 (2001) Ludger Kühnhardt
Towards Europe 2007. Identity, Institution-Building and the Constitution of Europe
- C 86 (2001) Janusz Bugajski
Facing the Future: The Balkans to the Year 2010
- C 87 (2001) Frank Ronge / Susannah Simon (eds.)
Multiculturalism and Ethnic Minorities in Europe
- C 88 (2001) Ralf Elm
Notwendigkeit, Aufgaben und Ansätze einer interkulturellen Philosophie
- C 89 (2001) Tapio Raunio / Matti Wiberg
The Big Leap to the West: The Impact of EU on the Finnish Political System
- C 90 (2001) Valérie Guérin-Sendelbach (Hrsg.)
Interkulturelle Kommunikation in der deutsch-französischen Wirtschaftskooperation
- C 91 (2001) Jörg Monar
EU Justice and Home Affairs and the Eastward Enlargement: The Challenge of Diversity and EU Instruments and Strategies
- C 92 (2001) Michael Gehler
Finis Neutralität? Historische und politische Aspekte im europäischen Vergleich: Irland, Finnland, Schweden, Schweiz und Österreich
- C 93 (2001) Georg Michels
Europa im Kopf – Von Bildern, Klischees und Konflikten
- C 94 (2001) Marcus Höreth
The European Commission's White Paper Governance: A 'Tool-Kit' for closing the legitimacy gap of EU policymaking?
- C 95 (2001) Jürgen Rüland
ASEAN and the European Union: A Bumpy Interregional Relationship
- C 96 (2001) Bo Bjurulf
How did Sweden Manage the European Union?
- C 97 (2001) Biomedizin und Menschenwürde.
Stellungnahmen von Ulrich Eibach, Santiago Ewig, Sabina Laetitia Kowalewski, Volker Herzog, Gerhard Höver, Thomas Sören Hoffmann und Ludger Kühnhardt
- C 98 (2002) Lutz Käppel
Das Modernitätspotential der alten Sprachen und ihre Bedeutung für die Identität Europas
- C 99 (2002) Vaira Vike-Freiberga
Republik Lettland und das Land Nordrhein-Westfalen – Partner in einem vereinten Europa
- C 100 (2002) Janusz Musial
Periodische Arbeitsmigration aus Polen (Raum Oppeln) nach Deutschland. Ein Testfall für die Erwerbswanderungen nach der Osterweiterung?
- C 101 (2002) Felix Maier (Hrsg.)
Managing asymmetric interdependencies within the Euro-Mediterranean Partnership.
- C 102 (2002) Hendrik Vos
The Belgian Presidency and the post-Nice process after Laeken
- C 103 (2002) Helmut Kohl
Der EURO und die Zukunft Europas

- C 104 (2002) Ludger Kühnhardt
The Lakes of Europe
- C 105 (2002) Katharina von Schnurbein
Der tschechische EU-Beitritt: Politischer Prozeß wider die öffentliche Meinung
- C 106 (2002) Andrew Dennison
Shades of Multilateralism. U.S. Perspectives on Europe's Role in the War on Terrorism
- C 107 (2002) Boris Hajoš et.al.
The Future of the European Integration Process: Ideas and Concepts of Candidate Countries
- C 108 (2002) Hans von der Groeben
Europäische Integration aus historischer Erfahrung. Ein Zeitzeugengespräch mit Michael Gehler
- C 109 (2002) Emil Mintchev /Klaus Bünger
A Sustained Economic Revival in Kosovo. Need for a Liberal Concept
- C 110 (2002) Michael Lochmann
Die Türkei im Spannungsfeld zwischen Schwarzmeer-Kooperation und Europäischer Union
- C 111 (2002) Indra de Soysa / Peter Zervakis (eds.)
Does Culture Matter? The Relevance of Culture in Politics and Governance in the Euro-Mediterranean Zone
- C 112 (2002) José Manuel Martínez Sierra
The Spanish Presidency. Buying more than it can choose?
- C 113 (2002) Winfried Loth
Europäische Identität in historischer Perspektive
- C 114 (2002) Hansjörg Eiff
Serbien – zwei Jahre nach Milosevics Sturz
- C 115 (2002) Peter Doyle
Ireland and the Nice Treaty
- C 116 (2002) Stefan Fröhlich
Das Projekt der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GESVP): Entwicklungen und Perspektiven
- C 117 (2003) Ludger Kühnhardt
Welche Grenzen setzt die Globalisierung der europäischen Integration?

Das Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI) wurde 1995 als selbständige, interdisziplinäre Forschungseinrichtung an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn gegründet. In Forschung, Lehre und Politikberatung sowie im Dialog zwischen Wissenschaft und Praxis beteiligt sich das ZEI an der Lösung bisher unbewältigter Probleme der europäischen Einigung und der Gestaltung der Rolle Europas in der Welt. Weitere Informationen finden Sie auf unserer Homepage im Internet: <http://www.zei.de>.

ZEI – DISCUSSION PAPERS richten sich mit ihren von Wissenschaftlern und politischen Akteuren verfaßten Beiträgen an Wissenschaft, Politik und Publizistik. Jeder Beitrag unterliegt einem internen Auswahlverfahren und einer externen Begutachtung. Gleichwohl gibt er die persönliche Meinung der Autoren wieder. Die Beiträge fassen häufig Ergebnisse aus laufenden Forschungsprojekten zusammen. Die aktuelle Liste finden Sie auf unserer Homepage: <http://www.ZEI.de>.

The **Center for European Integration Studies (ZEI)** was established in 1995 as an independent, interdisciplinary research institute at the University of Bonn. With research, teaching and political consultancy ZEI takes part in an intensive dialogue between scholarship and society in contributing to the resolution of problems of European integration and the development of Europe's global role. For further information, see: <http://www.zei.de>.

ZEI – DISCUSSION PAPERS are intended to stimulate discussion among researchers, practitioners and policy makers on current and emerging issues of European integration and Europe's global role. Each paper has been exposed to an internal discussion within the Center for European Integration Studies (ZEI) and an external peer review. The papers mostly reflect work in progress. For a current list, see the center's homepage: <http://www.ZEI.de>.